

LES CAHIERS

DE L'INSTITUT D'AMENAGEMENT
ET D'URBANISME
DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE



Les disparités territoriales

24^e rencontre nationale
des agences d'urbanisme
5, 6 et 7 novembre 2003

Directeur de la publication
Hervé GAY hervé.gay@iaurif.org

Rédactrice en chef
Dominique LOCHON (01.53.85.77.11) dominique.lochon@iaurif.org

Coordinateurs pour ce numéro
François DUGÉNY (01.53.85.79.00) françois.dugeny@iaurif.org
Muriel NAUDIN (01.53.85.78.97) muriel.naudin@iaurif.org

Communication et valorisation
Joëlle LOIRET (01.53.85.76.44) joelle.loiret@iaurif.org

Presse
Catherine GROUÉE-BRAMAT (01.53.85.79.05) catherine.bramat@iaurif.org

Secrétariat administratif
Christine MORISCEAU (01.53.85.75.48) christine.morisceau@iaurif.org
Tatiana WLACHE-SIMONET (01.53.85.78.91) tatiana.wlache@iaurif.org

Direction artistique - Fabrication
Denis LACOMBE (01.53.85.79.44) denis.lacombe@iaurif.org

Conception graphique
Olivier CRANSAC (01.53.85.75.16) olivier.cransac@iaurif.org

Maquette, illustrations, cartographie
Élodie BEAUGENDRE (01.53.85.79.45) elodie.beaugendre@iaurif.org
Olivier CRANSAC (01.53.85.75.16) olivier.cransac@iaurif.org
Jean-Eudes TILLOY (01.53.85.75.11) jean-eudes.tilloy@iaurif.org

Photothèque
Cécile MORTIER de MONFORT (01.53.85.75.18) cecile-de-montfort@iaurif.org

Coordination de fabrication
Roland GUENIFFET (01.53.85.79.43) roland.gueniffet@iaurif.org

Impression : Giuntina

Commission paritaire N° 811 AD
ISSN 0153-6184

© I.A.U.R.I.F.

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés.
Les copies, reproductions, citations intégrales ou partielles pour utilisation autre que strictement privée et individuelle, sont illicites sans autorisation formelle de l'auteur ou de l'éditeur. La contrefaçon sera sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal (loi du 11-3-1957, art. 40 et 41).
Dépôt légal : octobre 2003

Diffusion vente et abonnement :
Olivier LANGE (01.53.85.79.38) olivier.lange@iaurif.org

	France	Étranger
Le numéro :	36 €	38 €
Abonnement pour 4 numéros :	87 €	98 €
Étudiants*	Remise 30 %	

Sur place :
LIBRAIRIE ÎLE-DE-FRANCE, accueil IAURIF
15, rue Falguière, Paris 15^e (01.53.85.77.40)
Olivier LANGE (01.53.85.79.38) olivier.lange@iaurif.org

Par correspondance :
INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME
DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
15, rue Falguière, 75740 Paris Cedex 15
abonnement et vente au numéro : <http://www.iaurif.org>

* Photocopie carte de l'année en cours. Tarif 2002

Les articles du présent Cahier de l'IAURIF sont publiés sous la responsabilité de leurs auteurs.

S O M M A I R E

ÉDITORIAL p. 5

André ROSSINOT, *Président de la FNAU, Maire de Nancy, Ancien Ministre*
Jean-Paul HUCHON, *Président de l'IAURIF,*
Président du Conseil régional d'Île-de-France

SYNTHÈSE GÉNÉRALE p. 6

Marcel BELLIOU, *délégué général de la FNAU*

FIL CONDUCTEUR p.11

LES DISPARITÉS TERRITORIALES À L'INTÉRIEUR DES VILLES ET DES AGGLOMÉRATIONS

Introduction p. 12

Problématique

Lyon : des différences aux inégalités dans l'agglomération et l'aire urbaine

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise p. 14

Grenoble : habitat, de moins en moins de mixité

L'Agence d'urbanisme de la région grenobloise p. 18

Aix-en-Provence : identité, attractivité, les ressorts de la sélectivité

Agence d'urbanisme du Pays d'Aix-en-Provence p. 22

Lille : la délinquance au cœur du débat public

Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole p. 26

Lille : profil social des élèves et réussite scolaire

Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole p. 30

Lille-Métropole : mobilité résidentielle et territoires

Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole p. 34

Métropoles européennes : ségrégation sociale et urbaine, état des lieux et politiques publiques

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France p. 38

Identifications des disparités

Strasbourg : une communauté urbaine aux territoires de plus en plus typés

Agence d'urbanisme de Strasbourg p. 43

Paris : la densité, un bon outil pour connaître le territoire ?

Atelier parisien d'urbanisme p. 47

Paris : une population étrangère implantée de façon différenciée

Atelier parisien d'urbanisme p. 51

Paris : l'activité des femmes

Atelier parisien d'urbanisme p. 55

Saint-Étienne : une action ciblée sur des territoires à enjeux

Agence d'urbanisme de la région stéphanoise p. 59

Reims : des quartiers d'habitat social en marge de la ville

Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims p. 61

Nantes : «Rives de Loire», une démarche d'intégration des projets	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise</i>	p. 64
Brest : la nouvelle dimension de l'agglomération recompose l'espace social	
<i>Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest</i>	p. 67
Clermont-Ferrand : territoires et projets, espaces de cohésion des diversités	
<i>Agence d'urbanisme et de développement Clermont-Métropole</i>	p. 71
Lorient : un littoral qui attire, une agglomération qui se redéploie	
<i>Agence d'urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient</i>	p. 76
Longwy : le peuplement des lotissements de l'agglomération	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération du Pôle européen de développement</i>	p. 80

Projets de territoires

Toulouse : sur la rive gauche, des propositions pour reconquérir des territoires fragilisés	
<i>Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine</i>	p. 83
Orléans : la ville et sa «ville appendice» quarante ans après	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise</i>	p. 87
Bordeaux : un PLH qui réduit les inégalités territoriales	
<i>Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine</i>	p. 90
Paris : un PLH pour relancer la construction sociale	
<i>Atelier parisien d'urbanisme</i>	p. 94
Nancy : le GPV du Plateau, un enjeu important	
<i>Agence d'urbanisme et de développement de l'aire urbaine nancéenne</i>	p. 98
Mulhouse : un GPV sur les anciens quartiers ouvriers du centre ville	
<i>Agence d'Urbanisme de la Région Mulhousienne</i>	p. 102
Longwy : quelle politique transfrontalière du logement ?	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération du Pôle européen de développement</i>	p. 106

Démarches et actions

Europe : une stratégie de lutte contre l'exclusion sociale	
<i>Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France</i>	p. 109
Marseille : confrontation/articulation de deux dispositifs de renouvellement urbain	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise</i>	p. 112
Le Havre : un programme européen de revalorisation sociale et urbaine	
<i>Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire</i>	p. 116
Le Havre : les habitants acteurs de la requalification du quartier Brindeau	
<i>Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire</i>	p. 120
Île-de-France/Marseille : deux expériences de renouvellement urbain portées par la puissance publique	
<i>Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France</i>	p. 123
Belfort : inventer des modes de régulation entre politiques sectorielles et territoriales	
<i>Agence d'urbanisme du territoire de Belfort</i>	p. 126

Reims : le rôle des transports collectifs dans la réduction des inégalités territoriales

<i>Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims</i>	p. 129
Bordeaux : corriger les inégalités territoriales face aux nuisances automobiles	
<i>Agence d'urbanisme Bordeaux métropole aquitaine</i>	p. 133
La Réunion : des territoires dans la course au développement	
<i>Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat</i>	p. 136

Outils et méthodes

Metz : le phénomène ségrégatif, objet de mesure ?

<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération messine</i>	p. 141
--	--------

Lille : comprendre et agir sur les territoires de la métropole

<i>Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole</i>	p. 144
--	--------

Île-de-France : les démarches de gestion urbaine de proximité

<i>Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France</i>	p. 147
---	--------

Saint-Etienne/Lyon/Grenoble : le tableau de bord des quartiers Rhône-Alpes

<i>Agence d'urbanisme de la région stéphanoise</i>	p. 150
--	--------

Angers : observer, évaluer, agir sur les disparités territoriales

<i>Agence d'urbanisme de la région angevine</i>	p. 154
---	--------

Tours : l'évaluation dans les quartiers de la politique de la ville

<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours</i>	p. 158
---	--------

Strasbourg : comment mesurer les disparités territoriales en matière de transport ?

<i>Agence d'urbanisme de Strasbourg</i>	p. 160
---	--------

Île-de-France : disparités territoriales et financement du transport

<i>Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France</i>	p. 164
---	--------

Longwy : disparités des politiques du logement dans le Pôle européen de développement

<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération du Pôle européen de développement</i>	p. 167
--	--------

Rennes : relations habitat/habitants, revenus des ménages et profils d'occupation

<i>Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise</i>	p. 170
---	--------

LES DISPARITÉS TERRITORIALES À L'ÉCHELLE DES GRANDES RÉGIONS URBAINES

Introduction	p. 174
--------------	--------

Problématique

Mantes : la création de disparités territoriales en Île-de-France

<i>Agence d'urbanisme du mantois</i>	p. 176
--------------------------------------	--------

Identifications des disparités Strasbourg : périurbanisation et attractivité des territoires	
<i>Agence d'urbanisme de Strasbourg</i>	p. 180
Toulouse : un diagnostic territorial à l'échelle de l'aire urbaine	
<i>Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine</i>	p. 183
Tours : atouts et faiblesses de l'aire urbaine	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours</i>	p. 186
Aix-en-Provence : spécialisation sociale et fonctionnelle du Pays d'Aix	
<i>Agence d'urbanisme du Pays d'Aix-en-Provence</i>	p. 189
Projets de territoires	
Le Havre : contribution et rééquilibrage du territoire de l'Estuaire	
<i>Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire</i>	p. 193
Île-de-France : la tangentielle Nord et le développement territorial	
<i>Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France</i>	p. 196
Démarches et actions	
Adour-Pyrénées : de nouveaux espaces pour des politiques territorialisées	
<i>Agence d'urbanisme Adour-Pyrénées</i>	p. 200
Reims : le volet fiscal de la charte de Pays	
<i>Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims</i>	p. 204
Rennes : la taxe professionnelle unique et la réduction des disparités fiscales	
<i>Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de la région rennais</i>	p. 206
Outils et méthodes	
Orléans : un territoire d'observations élargi pour l'agence	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise</i>	p. 210
La Réunion : la planification au service du rééquilibrage	
<i>Agence pour l'observation de La Réunion l'aménagement et l'habitat</i>	p. 214
Nancy : l'aire urbaine, concept et outil au service des territoires	
<i>Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne</i>	p. 218
Nantes : développement commercial et territoires	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise</i>	p. 222
Compétitions entre territoires	
Oise-la-Vallée : la proximité de l'Île-de-France, un facteur qui accentue les disparités du Sud de la vallée	
<i>Agence d'urbanisme et de développement de la vallée de l'Oise</i>	p. 226
Urbain et rural	
Maubeuge : le Val-de-Sambre, rester à l'écart ou jouer la dynamique métropolitaine ?	
<i>Agence de développement et d'urbanisme de la Sambre</i>	p. 229

Angers : un projet de Pays qui fera vivre la diversité des territoires	
<i>Agence d'urbanisme de la région angevine</i>	p. 231
Orléans : la Loire moyenne, chaîne de villes, métropole-jardin ou suburbia linéaire ?	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise</i>	p. 234
Marseille : les espaces périurbains, facteurs d'identité et de développement	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise</i>	p. 237

LES DISPARITÉS TERRITORIALES À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE FRANÇAIS ET DE L'ESPACE EUROPÉEN

Introduction	p. 240
---------------------	--------

Identifications des disparités	
Metz : Lorraine du Nord et Luxembourg, des évolutions divergentes	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération messine</i>	p. 242
Strasbourg : les disparités dans la région transfrontalière de Strasbourg-Ortenau	
<i>Agence d'urbanisme de Strasbourg</i>	p. 245

Projets de territoires	
Nancy : le Sillon lorrain, un réseau de dialogue et de projets communs	
<i>Agence d'urbanisme et de développement de l'aire urbaine nancéienne</i>	p. 249

Démarches et actions	
Nantes : atlas social et métropolisation	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise</i>	p. 254

Compétitions entre territoires	
Marseille : défis et risques de l'accessibilité à l'espace européen	
<i>Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise</i>	p. 256
Mulhouse : le Sud de l'Alsace face à la métropole bâloise	
<i>Agence d'Urbanisme de la région mulhousienne</i>	p. 260
Reims : d'Est en Ouest, les déséquilibres du bassin parisien	
<i>Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims</i>	p. 264
Toulouse : quels équipements pour une métropole compétitive ?	
<i>Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine</i>	p. 266

REMERCIEMENTS	p. 271
----------------------	--------

La FNAU et les 43 agences d'urbanisme qui la composent, ont choisi de mettre les disparités territoriales au cœur de leur 24^e rencontre nationale, organisée cette année par l'IAURIF.

Les 71 «contributions» réunies dans ce numéro des Cahiers de l'IAURIF sont le fruit de leurs réflexions mais surtout de leur expérience quotidienne, mêlant travail d'observation et projets pour répondre aux questions des élus locaux et aux interrogations des citoyens.

Les disparités territoriales naissent de la conjugaison des fractures économiques ou sociales et des décalages entre territoires plus ou moins performants ou plus ou moins attractifs. Du village à la ville, de la ville à la métropole, à l'échelle nationale comme à celle de l'Europe ou du monde, les territoires doivent mettre en œuvre des politiques urbaines innovantes au service de leur développement, tenant compte de ces nouvelles échelles de référence.

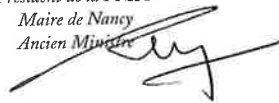
D'où l'importance de faire connaître les expériences locales, de confronter les idées autour du débat de la «diversité» qu'il faut valoriser et des «disparités» contre lesquelles il faut lutter.

Dans leur triple rôle d'observation, de planification et de prospective, les agences d'urbanisme ont une mission essentielle à remplir, à la fois outil d'analyse et moteur de la réflexion dont les élus ont besoin pour agir.

Redonner à la ville son unité, restaurer un équilibre entre les territoires d'une agglomération, renforcer la compétitivité des régions urbaines et des métropoles face aux nouveaux enjeux européens, telles sont aujourd'hui quelques-unes des principales responsabilités des autorités politiques locales. Il appartient aux agences de trouver les mesures et de mettre en place les outils, grâce auxquels les disparités territoriales se transformeront en une richesse nouvelle, permettant à la société urbaine de redevenir un espace de progrès, d'échange et d'épanouissement. Les 71 «contributions» ici rassemblées doivent donner matière à enrichir la réflexion et à nourrir l'action.

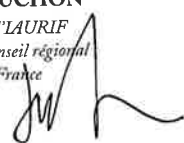
André ROSSINOT

*Président de la FNAU
Maire de Nancy
Ancien Ministre*



Jean-Paul HUCHON

*Président de l'IAURIF
Président du Conseil régional
d'Île-de-France*



Les disparités territoriales

Notre époque est marquée par le triomphe de la ville et par la diffusion générale des valeurs associées à la société urbaine. Ce triomphe s'exprime cependant de manière très contrastée. Il se traduit en effet par une banalisation croissante des paysages de nos cités et une uniformisation qui semble inéluctable des modes de vie urbains. Mais il s'exprime aussi, et c'est peut-être ce qui impressionne le plus, par une fragmentation et un isolement croissants des territoires urbains. De tout temps, les inégalités économiques et sociales se sont inscrites dans l'espace. Aujourd'hui pourtant, jamais la « fracture sociale et territoriale » n'a paru atteindre un tel niveau de gravité. Face aux dynamiques d'éclatement qui poussent chaque morceau de la « société urbaine » à camper sur son territoire, comment maintenir la cohésion sociale et renforcer la solidarité qui doit unir tous les quartiers d'une ville ? Les disparités territoriales ne peuvent toutefois se décliner sous le seul critère de l'égalité car « disparité », cela veut dire aussi « diversité ». Envisagées sous cet angle, les disparités territoriales peuvent devenir des sources de richesses et offrir autant d'atouts pour faciliter le développement d'un territoire. La « société à deux vitesses » qui tend aujourd'hui à s'installer dans de nombreux espaces urbains, souligne l'actualité de cette question. Elle en marque aussi les limites, car tout ne peut se réduire à une simple exigence d'égalité. Les disparités sont en effet porteuses de complémentarité et de valorisation mutuelle.

La question des disparités ne se pose pas seulement à l'échelle des quartiers, elle se pose aussi à celle des agglomérations et des régions urbaines. Les territoires s'enrichissent de leur diversité et cela est valable à toutes les échelles géographiques. Tous les territoires ne partent pas à égalité dans la course au développement. Certaines agglomérations vivent en symbiose avec un arrière-pays prospère où fleurissent les villes et les « terroirs » dynamiques. D'autres agglomérations au contraire constituent le seul point fort d'un territoire dont les bourgs et la campagne sont restés à l'écart des grands courants économiques. Confrontés aux exigences d'une compétition mondiale, tous les territoires doivent rassembler leurs forces, conjuguer leurs efforts et valoriser leurs différences en vue d'un développement plus cohérent et plus équilibré.

Les disparités territoriales se rencontrent enfin au niveau des très grands territoires où elles mettent en question la place des agglomérations dans la structuration de l'espace français et européen. Ainsi, toutes les villes françaises ne participent pas de la même manière au grand mouvement de mondialisation et toutes ne bénéficient pas des dynamiques susceptibles d'ouvrir, ailleurs, des opportunités nouvelles de croissance.

Les disparités territoriales à l'intérieur des villes et des agglomérations

Les disparités socio-économiques et culturelles à l'intérieur des agglomérations françaises se sont beaucoup accrues durant les vingt dernières années. Les nombreux « Atlas » élaborés par les agences d'urbanisme à l'occasion du recensement de 1999 en ont offert récemment une claire illustration.

Que peut aujourd'hui signifier la « qualité urbaine » d'un quartier et comment peut-on la mesurer ? Comment offrir aux habitants d'un quartier le meilleur niveau de service en essayant de respecter une certaine « égalité territoriale » ?

Que signifie le culte général de l'excellence et de l'efficacité et quelles conséquences peut-il avoir sur l'accroissement des disparités territoriales en terme d'équipements publics (la proximité d'un service n'étant pas toujours synonyme de qualité) ?

Certaines inégalités territoriales concernent d'abord les habitants eux-mêmes : niveaux de revenus, taux de chômage, niveaux de formation. Elles touchent aussi aux pratiques culturelles, aux structures familiales... Elles concernent enfin les territoires : spécialisations fonctionnelles, qualité du patrimoine urbain et immobilier, niveau de desserte par transport collectif, offre d'équipements publics, niveaux de nuisances (bruit, air, pollution...). Au-delà de l'aspect statique des « disparités territoriales », les dynamiques d'évolution sont très importantes car, bien loin de conduire à réduire les écarts entre quartiers, elles contribuent au contraire souvent à les aggraver. La manière dont ces disparités pourront évoluer dans le futur sera évaluée à la lumière de leurs causes : causes sociales (problèmes familiaux, niveau d'éducation, difficultés d'intégration), causes économiques (stratégies des investisseurs et des acteurs du développement territorial), causes sociologiques et culturelles (volonté de rester entre soi, communautarisme), causes immobilières (répartition territoriale du parc de logements sociaux, politique foncière), causes spécifiquement politiques (politiques locales de développement)...

Au-delà de l'analyse de la situation actuelle et de son évolution prospective, de nombreuses actions sont entreprises pour résorber ces déséquilibres : renforcement de l'intercommunalité, lancement de politiques ambitieuses d'aménagement et de renouvellement urbains, développement des transports et des services publics, contrôle de la péri-urbanisation, « marketing territorial » et opérations emblématiques porteuses d'un « changement

d'image... Les opérations de renouvellement urbain (ORU) et les grands projets de villes (GPV), tout comme les programmes de régénération urbaine menés dans un certain nombre de villes d'Europe illustrent quelques-unes des solutions expérimentées dans les agglomérations françaises ou étrangères pour résorber les déséquilibres et renforcer les solidarités. L'Union européenne a d'ailleurs mis en place depuis une quinzaine d'années une politique active de résorption des déséquilibres territoriaux dont les conséquences en termes de cohésion restent à mesurer. Lutter contre les déséquilibres territoriaux ne se limite toutefois pas seulement à des actions «curatives» relevant de la «politique de la ville». Cela passe aussi par des politiques générales d'urbanisme et d'aménagement assurant dans les zones nouvelles d'urbanisation une certaine mixité, sociale et fonctionnelle... : en la matière, différents outils sont utilisés par les pouvoirs publics locaux et nationaux pour rétablir une certaine «équité territoriale».

Les disparités territoriales à l'échelle des grandes régions urbaines

Les inégalités territoriales ne se limitent pas aux écarts de développement ou de richesse que l'on peut observer entre les différents quartiers d'une agglomération. Ils se retrouvent aussi à l'échelle de la région urbaine où est située cette agglomération ou au niveau de l'ensemble territorial plus vaste dont elle constitue un des pôles. Le clivage traditionnel entre le monde urbain et le monde rural n'a plus rien d'opératoire. Le phénomène urbain et les modes de vie qui y sont associés ont envahi la campagne où se multiplient centres commerciaux, espaces de loisirs, parcs d'activités, lotissements pavillonnaires... La véritable frontière est sans doute moins entre la «campagne» et la «ville» qu'entre les zones de dépression démographique ou économique et les zones d'expansion, que ces zones disposent ou non de paysages agricoles ou forestiers. Comment évoluera demain cette frontière et quels en seront les déterminants économiques et sociaux ? Une vraie cassure existe entre la «suburbia» des grandes agglomérations (dont les habitants vivent et consomment «comme à la ville» et exigent les mêmes niveaux de service) et les territoires restés à l'écart de ces évolutions, dont les habitants se vivent comme des exclus par rapport au reste de la société. Que peut signifier aujourd'hui la notion de «service public» dans un territoire déserté par ses habitants et fui par ses actifs ? Petits bourgs isolés dont ont disparu

les commerces et les activités, petites villes ou agglomérations moyennes que ne dessert pas le TGV ou l'autoroute, hameaux de montagne ou du «rural profond» qu'animent seulement les résidents secondaires, quelques semaines ou quelques mois par an... la liste est longue des espaces qui à des titres très différents se sentent en marge du mouvement général des mœurs et des modes de vie de la «civilisation» urbaine. Quelles réponses apporter à ces territoires en crise dont l'État national, décentralisation aidant, a tendance à se désintéresser et qui ne peuvent trouver dans leurs propres ressources les leviers de leur développement ? Mutualisation des moyens des collectivités et mise en réseau des territoires, mobilisation de nouveaux acteurs territoriaux, communications et mise en place de nouveaux modes de desserte (taxis collectifs, transport à la demande), rationalisation des services et des équipements publics, nouvelles technologies de la communication et de l'information qui aplanissent les distances et égalisent les chances, valorisation de ce qui fait l'exception de ces territoires et en constitue le charme (paysage, patrimoine et culture locale notamment)... bien des moyens permettront demain aux territoires de jouer leur partition dans la grande symphonie du développement. Certains territoires et acteurs locaux ou régionaux ont parfois réussi à conjurer le sortilège du sommeil et de l'oubli qui les menaçait.

Toutes ces expériences sont à étudier afin d'en dégager les enseignements sur les moyens et les méthodes qui permettent de réinsérer dans des dynamiques positives des espaces jusqu'ici restés à l'écart des grands mouvements de développement social, économique et culturel.

Les disparités territoriales à l'échelle du territoire français et de l'espace européen

A l'échelle des grands territoires, les inégalités trouvent le plus souvent leur source dans le différentiel de développement qui sépare les espaces à vocation métropolitaine de ceux qui y restent étrangers. La mondialisation de l'économie n'en est dans doute qu'à ses débuts et elle est porteuse de bouleversements sociaux et culturels qui vont profondément transformer les conditions de la production des biens et des services. Souvent étroitement associé à la mondialisation, le processus de «métropolisation» conduit à concentrer dans certaines villes les fonctions de commandement et les capacités

d'innovation économique et culturelle. Grâce à leurs universités, leurs centres de recherche, leurs équipements culturels, leurs centres financiers, leur desserte aéroportuaire ou ferroviaire, certaines agglomérations françaises disposent d'un potentiel qui leur permet de rivaliser avec les autres grands pôles européens de développement. D'autres territoires restent au contraire à la traîne. Ils doivent imaginer des stratégies alternatives, se «mettre en réseau» et passer des alliances à l'échelle transfrontalière ou infra-européenne, valoriser leurs «services productifs locaux», unir leurs forces pour atteindre la masse critique qui leur permettra de «compter» au plan européen. Tous les «projets de territoire» élaborés au niveau local doivent aujourd'hui tenir compte des contraintes ou des potentialités que leur offre leur intégration dans l'espace européen. Les politiques publiques d'aménagement, d'équipement et de transport susceptibles de favoriser l'intégration métropolitaine des territoires sont à inventorier et à évaluer, de même que certaines démarches transfrontalières qui permettent d'élargir l'échelle de réflexion et les perspectives d'alliance de certaines agglomérations françaises. Il en est de même de démarches proprement européennes qui s'inscrivent dans le cadre des «petites Europe» du programme Interreg, ou qui dérivent du Schéma de développement de l'espace communautaire européen (SDEC). De nombreux travaux ont été réalisés ces dernières années pour évaluer la situation comparée des villes françaises et européennes, qu'il s'agisse de l'étude récente de la DATAR sur les 180 villes, des travaux menés dans le cadre des programmes Interreg (GEMACA notamment) ou du nouvel audit urbain européen.

Marcel Belliot

Délégué général de la Fédération nationale des agences d'urbanisme

Le présent Cahier réunit les contributions réalisées par les agences d'urbanisme du réseau FNAU. Ces contributions, qui portent sur le thème des disparités territoriales, ont été réalisées à l'occasion de la 24^e rencontre nationale des agences d'urbanisme qui s'est tenue à Paris-La Défense les 5, 6 et 7 novembre 2003. Elles traduisent la manière dont les différentes agences appréhendent cette problématique, chacune sur leur territoire et dans leur contexte régional.

Pour leur bonne compréhension, les contributions ont été regroupées suivant les trois échelles de réflexion et de travail retenues lors de la rencontre : les disparités territoriales à l'intérieur des villes et des agglomérations, à l'échelle des grandes régions urbaines, à l'échelle du territoire français et de l'espace européen.

Au sein de ces trois chapitres, les contributions ont été réparties selon un schéma permettant de lire à la suite celles qui traitent d'un sujet identique ou voisin : celles qui abordent la problématique générale, celles qui montrent comment identifier les disparités et les territoires qui les supportent, celles qui décrivent les projets de territoires, ainsi que les démarches et les actions engagées par les acteurs concernés, enfin les outils et méthodes mis en œuvre pour identifier, gérer, résorber ces disparités. Aux grandes échelles, certaines contributions traitent de la compétition entre métropoles et entre territoires, mais aussi des rapports entre la ville et son environnement rural.

L'ensemble a l'ambition de constituer une somme sur ce sujet d'actualité, qui est au cœur des préoccupations des agences d'urbanisme, des élus et de leurs partenaires.

Les disparités territoriales à l'intérieur des villes et des agglomérations

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les agglomérations françaises ont connu une croissance spatiale sans précédent, au point qu'il est couramment admis qu'elles ont consommé plus d'espace entre 1950 et 2000 qu'entre les débuts de l'histoire et 1950. Force est de constater que cette croissance urbaine ne s'est pas faite de manière homogène. En cohérence avec les théories fonctionnalistes, les agglomérations françaises se sont développées grâce à une véritable « explosion » de la mobilité, par une spécialisation accrue d'espaces de plus en plus éloignés des centres villes. La loi d'orientation foncière de 1967, en généralisant les documents d'urbanisme fondés sur le « zonage » des espaces, a accompagné ce mouvement de spécialisation plus qu'elle ne l'a initié.

Toutefois, la dilatation des espaces urbains, facilitée par de nouveaux rapports à la mobilité, n'est pas la cause de la diversité des usages des sols. Cette diversité est inhérente à la ville qui, conjuguant une multiplicité de fonctions, génère des tissus urbains différenciés. D'un point de vue social, la ville n'a jamais été homogène. Des quartiers corporatistes de la ville médiévale à la distinction entre « beaux quartiers » et quartiers ouvriers de la ville industrielle puis à l'émergence récente du périurbain, le milieu urbain a toujours organisé une certaine ségrégation socio-spatiale. Ainsi, la diversité fonctionnelle et sociale est constitutive de la ville, elle en est l'essence même et en constitue une des richesses.

Des disparités qui posent problème à l'échelle des quartiers et des agglomérations

Pourquoi cette disparité pose-t-elle problème aujourd'hui à l'échelle des quartiers et des agglomérations ? Les disparités territoriales dans les quartiers et les agglomérations sont en effet fréquemment associées à l'image d'une ville ségréguée, fragmentée, duale, voire violente. L'expression « la ville ne fait plus société » résume les inquiétudes et interrogations. Rappelons que selon le « Grand Robert », la disparité se définit comme une « absence d'accord, d'harmonie entre les éléments, caractère disparate ». C'est bien cette notion de « différences choquantes » qui interroge le rapport au territoire : les disparités territoriales ont-elles un effet d'amplification des inégalités sociales ? L'évolution des disparités territoriales est étroitement liée à des dynamiques globales et externes aux quartiers

en difficulté, relatives aux stratégies de réorganisation de la production ou des services marchands, aux stratégies publiques de réorganisation des services et équipements, mais aussi aux modes de vie. Dans ce contexte, on notera l'importance croissante de la mobilité qui devient un facteur discriminant dans l'accès aux ressources urbaines.

Un état des lieux de l'évolution des disparités sociales et territoriales

Mais de quelles disparités parle-t-on ? De nombreuses recherches, par exemple celles réalisées par Nicole Tabard, Catherine Rhein ou Edmond Préteceille, soulignent les problèmes méthodologiques et théoriques de mesure et d'analyse de ces processus. La ségrégation n'est pas une notion simple. Le choix des critères de mesure et des échelles n'est pas neutre et des jugements de valeurs sont attachés à des termes tels que ségrégation, disparités, mixité... Ainsi, la ségrégation est-elle spontanément associée aux quartiers d'habitat social et aux populations en difficulté, alors que ce sont les catégories sociales supérieures qui sont les plus fortement concentrées dans l'espace. De même en France, les solutions ont longtemps été recherchées à l'échelle des quartiers et fondées principalement sur l'idée de mixité. Puis, à partir du début des années 1990, la situation des quartiers en difficulté est perçue comme résultant de processus à l'œuvre sur l'ensemble du territoire. C'est en effet à l'échelle de l'agglomération que se dessine la spécialisation sociale et économique des territoires. Pour faire face à ces enjeux, les outils de l'action publique se multiplient et se diversifient. C'est à cette échelle que différents textes de lois (loi d'orientation pour la ville, loi Chevènement sur la coopération intercommunale, loi Voynet sur l'aménagement du territoire, loi SRU...) et politiques urbaines envisagent une mise en œuvre de la mixité. Dans ce contexte, les questions relatives à l'observation, à la mesure et à l'analyse des disparités territoriales ont des conséquences opérationnelles : elles méritent d'être débattues.

Un état des lieux de l'évolution des disparités sociales et territoriales à l'échelle de l'agglomération et des quartiers permettrait d'explorer les causes des processus et les outils mis en place pour en contrer les principaux effets négatifs en abordant plus particulièrement le rôle de l'économique, du logement et de l'école.

Les disparités territoriales s'ancrent dans l'économie

Les évolutions de la structure socioprofessionnelle, la précarisation du rapport au travail, les stratégies des acteurs économiques ne sont pas sans conséquence sur la spatialisation des activités et des emplois. La tendance à la spécialisation accrue, voire à la fragmentation, des pôles d'activités et la hiérarchisation économique forte entre les espaces d'une même agglomération sont indéniables. La palette d'outils destinés à contrer les effets négatifs de ces processus repose sur différentes finalités : faciliter l'accès aux zones d'emplois parfois éloignées des zones d'habitat ; contribuer au retour à l'emploi des individus au travers de l'insertion par l'économie ; aider à l'implantation d'activités économiques dans les quartiers, comme cela est prôné par le Pacte de relance pour la ville et les nouvelles mesures gouvernementales autour des Zones franches urbaines ; favoriser le développement endogène local par exemple au travers de la production de nouveaux services à faible valeur marchande et à forte valeur sociale, ou encore privilégier l'intégration et la cohésion entre pôles économiquement diversifiés et trouver les moyens d'un système économique intégré. Comment ces finalités s'articulent-elles ? Que peut-on dire sur leur mise en œuvre ?

Ségrégation subie ou choisie ? Le choix du lieu d'habitat et de l'école

Les effets de la concentration de populations –homogènes ou hétérogènes– dans un même espace ont été abondamment étudiés. Si certaines de ces concentrations sont subies, d'autres sont au contraire activement recherchées par les ménages. Les choix individuels des ménages, en matière de logement mais aussi de parcours scolaire pour leurs enfants, jouent un rôle non négligeable dans la production des disparités territoriales. Or, les individus, d'après les sociologues, seraient de plus en plus différenciés socialement, de par leur trajectoire, leurs activités professionnelles, leur vie familiale, leurs modes de consommation... Ils seraient aussi de plus en plus rationnels dans leurs choix et leurs stratégies, se comportant comme des «entrepreneurs» de leur vie quotidienne⁽¹⁾. Certains sociologues font remarquer que le poids de ces logiques individualistes et consuméristes devrait s'amplifier dans les années à venir. Dans le domaine de l'habitat, les décalages entre les représentations les plus souvent partagées et les effets collectifs des pratiques individuelles des ménages ont été soulignés, par exemple au travers de la mise en lumière des effets positifs

de «l'entre-soi», du caractère provisoire de situations de mixité résidentielle dans les quartiers centraux en cours «d'embourgeoisement»⁽²⁾, ou de la «normalisation» en cours du périurbain en Île-de-France avec l'installation des enfants des ménages primo-arrivants⁽³⁾. Dans le domaine de l'éducation, des stratégies différentes des ménages et des communes ont aussi été mises en lumière. Sur ces deux thèmes, quelles sont les logiques d'acteurs publics et privés en charge de l'habitat et de la scolarité et les moyens d'actions mis à leur disposition ?

Disparités et politiques correctives

Les politiques mises en œuvre depuis près d'une trentaine d'années pour lutter contre les disparités à l'échelle des quartiers et des agglomérations, notamment au travers de la politique de la ville, oscillent entre plusieurs finalités : promotion de la mixité, lutte contre les effets de la ségrégation, aide à l'insertion individuelle, soutien aux initiatives des habitants et au développement endogène... Quelles sont les pistes d'actions et les expériences les plus fructueuses pour l'avenir ? Quel est, dans le contexte actuel de crise de l'État-providence au niveau local, la nature et la pertinence des représentations à l'œuvre au travers des différents types d'actions publiques ? Quelles sont les évolutions possibles ? Au-delà des difficultés techniques de mise en œuvre des actions publiques, ce sont les principes qui fondent ces actions qui méritent d'être débattus. Comment, par exemple, articuler principe de mixité et droit de choisir le lieu d'implantation de ses activités, son type d'habitat ou le type d'école fréquenté par ses enfants ? Comment articuler garantie de l'accès à un service normé et égalitaire et souci d'adaptation du service en fonction de la diversité des publics ? Autant de questions cruciales pour l'avenir.

Agnès Démotié, responsable du département habitat et observatoire de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole

Patrice Duny, directeur de l'Agence d'urbanisme du Mantois

Brigitte Guigou, chargée d'études à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France

Anne-Marie Maiir, directrice d'études à l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise

(1) R. Rochefort : «Le consommateur entrepreneur», éd. Odile Jacob, Paris, 1997.

(2) J. Brun et C. Rhein (sous la direction de) : «La ségrégation dans la ville», L'Harmattan, Paris, 1994 ou N. Haumont (sous la direction de) : «La ville : agrégation et ségrégation sociales», L'Harmattan, Paris, 1996.

(3) J.P. Lévy : «L'habitat et le peuplement dans Paris et sa banlieue : changements et permanences» in *L'archipel métropolitain*, éd. du Pavillon de l'Arsenal, Picard, 2003.

Lyon : des différences aux inégalités dans l'agglomération et l'aire urbaine

PROBLÉMATIQUE

Aborder le problème des différences, des disparités et des inégalités socio-économiques et spatiales dans un territoire donné n'est pas simple. La première façon de l'aborder serait de proposer une photographie des inégalités, à travers les indicateurs les plus couramment utilisés pour décrire ces problèmes. Cette analyse s'avère insuffisante car les indicateurs révèlent souvent des écarts par rapport à la moyenne, et ne permettent pas nécessairement d'objectiver et de territorialiser l'objet des politiques publiques. C'est pourquoi un bilan des approches des inégalités dans le temps et dans les documents d'urbanisme a été réalisé pour illustrer la construction des politiques publiques destinées à lutter contre les inégalités territoriales.

Quelles différenciations socio-spatiales au sein de l'aire urbaine de Lyon ?

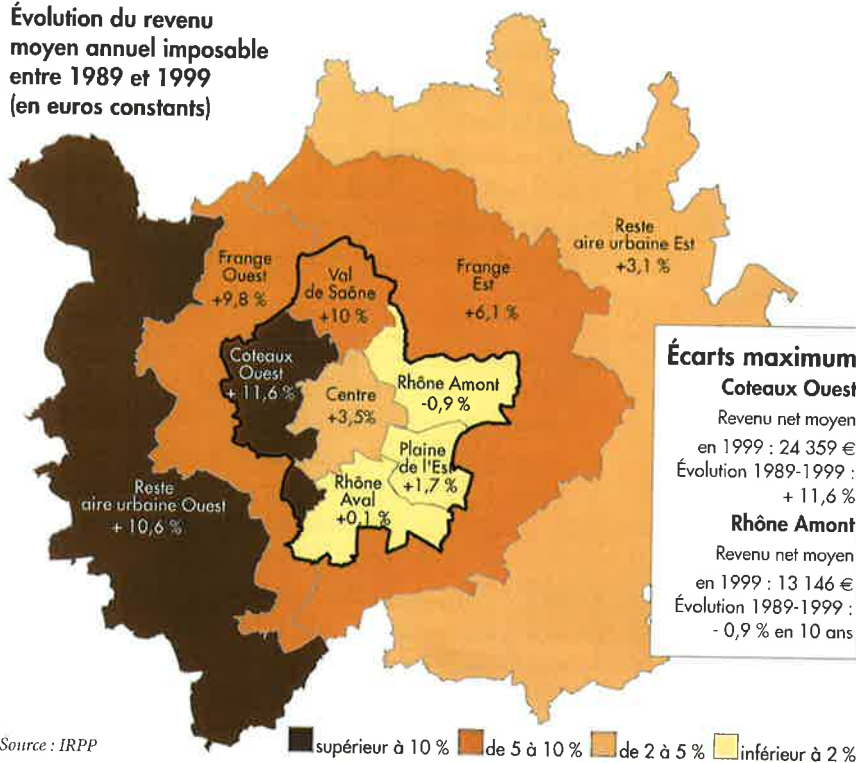
L'analyse réalisée courant 2002 a permis de conclure que, dans certains domaines, l'aire urbaine est un territoire qui produit des inégalités fortes, voire de la ségrégation.

En effet, comme au plan national, l'agglomération lyonnaise et son aire urbaine connaissent depuis de nombreuses années des déséquilibres sociaux et économiques qui se traduisent fortement sur le plan spatial, et qui sont en lien avec le problème de la ségrégation sociale et territoriale.

Le renforcement des tendances ségrégatives entre les communes qui accueillent les populations les plus pauvres est effectif. Du point de vue du développement territorial, l'aire urbaine est composée aujourd'hui de quartiers, pôles et territoires urbains et périurbains qui sont en situation de stabilité, en déprise ou en développement démographique et économique (activités et emplois).

Ces phénomènes se développent dans une dynamique de métropolisation qui, par le biais de la concentration, de la diffusion et de la spécialisation spatiale, induit des diversités entre les territoires. Si ces diversités peuvent être considérées comme « normales » ou « naturelles » dans les logiques actuelles de métropolisation et de développement économique et social, leur somme et leur concentration sur des territoires spécifiques permet de constater des spécialisations et des processus de ségrégation sociale et spatiale.

Évolution du revenu moyen annuel imposable entre 1989 et 1999 (en euros constants)



Source : IRPP

La plus forte différenciation sociale et économique existante est celle entre l'Ouest et l'Est au sein de l'agglomération lyonnaise et dans l'aire urbaine.

Il est intéressant de noter que la notion d'inégalité est souvent associée aux quartiers de la politique de la ville, du fait de la concentration de certaines variables négatives dans ces espaces. Mais ces différences spatiales ne sont que les plus visibles, car au sein de micro et de macro-territoires, d'autres formes d'inégalités se forment.

L'observation de la distribution spatiale des catégories socioprofessionnelles, des revenus, etc., montre que certains macro-territoires se spécialisent dans l'accueil de certaines strates de population.

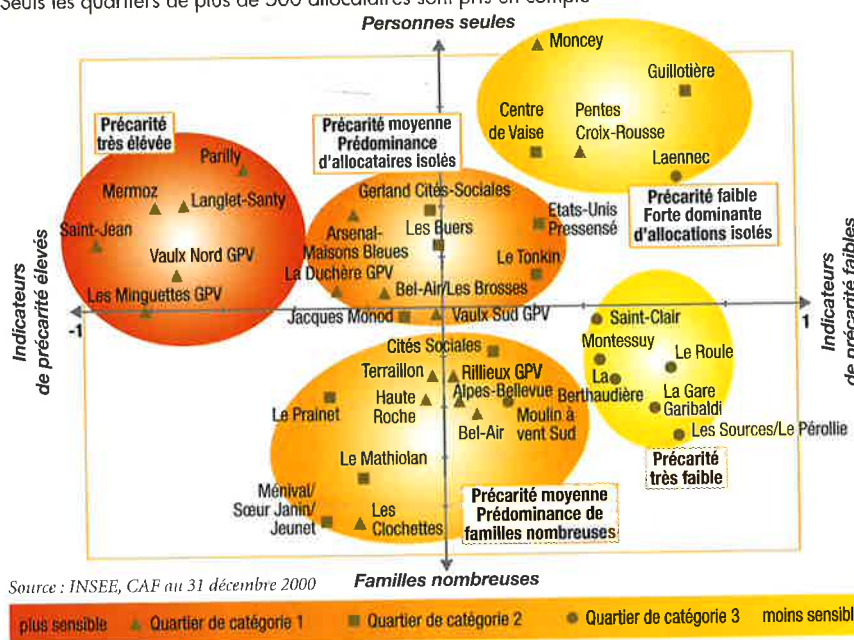
Les analyses réalisées et consultées montrent que cette «spécialisation sociale» s'est convertie peu à peu en ségrégation socio-spatiale et économique, par la conjonction des handicaps cumulatifs touchant les revenus des ménages, les coûts du logement (y compris les niveaux de remboursement des prêts), l'accès aux équipements de services et aux infrastructures, les niveaux de desserte et de captivité par rapport à la voiture et à l'habitat, les dépenses en transports, la localisation par rapport aux bassins d'emploi, la proximité ou non des centres administratifs et d'emplois, etc.

Quel bilan des approches des inégalités dans le temps et à travers les documents de planification ?

Les situations décrites et analysées localement et depuis longue date, ont permis aux élus locaux d'exprimer récemment un constat politique fort : l'existence d'une situation de «relégation urbaine» et sociale dans l'agglomération lyonnaise.

Typologie des quartiers selon la précarité et le profil des allocataires

Seuls les quartiers de plus de 500 allocataires sont pris en compte



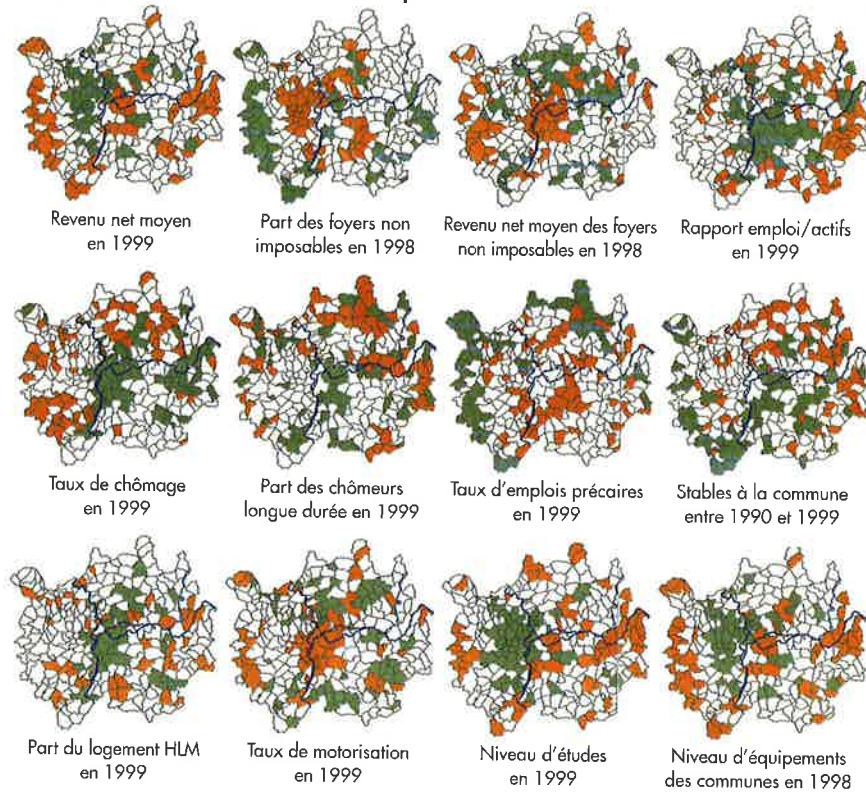
Si ce constat est très fort, il l'est en plus dans la continuité d'une série de constats de ségrégation («tendance ségréga-tive» ou «processus ségrégatifs» selon les périodes) sociale et urbaine. En effet, la lecture et l'analyse du traitement des inégalités dans une série de documents de planification et d'orientation des politiques publiques (des années 1960 à nos jours) montrent que ces documents affirment souvent très clairement – contrairement à ce qu'on avait imaginé – l'existence de cette forme très dure des inégalités : la ségrégation, mais aussi l'exclusion.

Dans les années 1960-1970 et face à ces différentes observations, les principaux objectifs constatés dans les lectures étaient de protéger et sauvegarder les équilibres existants et porter une attention particulière aux disparités ou tendances ségrégatives observables. On évoque ainsi les risques de la ségrégation mais dans un cadre de développement et d'équipement du territoire. Dans les années 1980-1990, il s'agit de lutter contre les déséquilibres réels et

possibles, contre l'installation effective du phénomène de ségrégation et de fracture sociale et urbaine. Il faut équilibrer, diversifier, «égaliser» tant dans l'agglomération que dans des territoires plus vastes.

Les années 1990-2000 permettent de lire la montée en puissance d'un problème qu'on ne peut plus occulter, car il s'exprime de manière plus forte et ne semble pas pouvoir être résolu ni absorbé tant sa complexité et son lien à l'économie et aux choix de société sont forts. Il y a un constat flagrant de mise à l'écart de certaines populations et la réponse ne relève pas de la planification. Par contre, il y a aussi émergence de démarches de mise en cohérence de la planification urbaine pour une meilleure territorialisation des politiques d'aménagement et des démarches très «terre à terre», comme le POS d'agglomération. Dans ce dernier cas, on acte la nécessité de la mixité et du maintien du lien social, mais on n'évoque pas en soit la ségrégation sociale et urbaine maintes fois

Différences territoriales suivant les valeurs extrêmes de quelques variables socio-économiques



Fond de plan BD CARTO IGN _ Données INSEE-IRPP/INSEE-RGP 99/INSEE Inventaire communal 1998
© Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise - janvier 2002.

+ communes représentant les valeurs les plus fortes de la variable
- communes représentant les valeurs les plus faibles de la variable

Les variables sont distribuées suivant le même nombre d'enregistrements de la série ; chaque classe représente environ 20 % des communes.

constatée et affirmée, hier comme aujourd'hui. Ce point est important car ceci conditionne le type de politique choisie et mise en œuvre.

Plus de trente ans de planification convergent vers des points communs :

- l'éternelle différence entre l'Ouest et l'Est lyonnais, avec une émergence des inégalités induites par la périurbanisation ;
- une complexe opposition entre «centre» et «périphérie» qui perdure ;
- différentes catégorisations des populations fragilisées, des inégalités constatées, surtout en terme de logement ;
- l'absence d'analyse économique (base du problème) tant politique qu'en terme d'activités ;
- une lecture de la répartition des équipements comme source de rayonnement et comme source d'inégalité ;
- et une analyse des inégalités, face aux transports et à la mobilité, centrée sur l'inégale desserte des «quartiers» de banlieue.

La lecture rétrospective de ces documents laisse un sentiment d'échec relatif (et parfois absolu) des politiques publiques par rapport aux inégalités et à la ségrégation. On se questionne aussi sur la prospective urbaine dans ce domaine, très fortement absente, malgré des sonnettes d'alarme constantes depuis les années 1960.

L'évolution du langage, mais aussi la cohabitation des termes dans le temps, rendent compte de la difficulté locale d'affirmer des dysfonctionnements graves, au-delà de leur énonciation politique. Il a fallu plus de trente ans pour regarder en face des processus inégalitaires non absorbables par l'économie et par la société urbaine.

Mais cette évolution du langage a révélé aussi la complexification de la réalité et la difficulté de l'aborder de manière concrète. Cette difficulté rend les objectifs illisibles tant sectoriels que trans-

versaux et ne permet donc pas une construction claire des politiques publiques.

Dans la durée, on est passé ainsi de la recherche d'un équilibre territorial de la croissance à un rééquilibrage social. En parallèle, on passait d'une planification et d'un aménagement de «villes en extension» à celle des «villes et territoires en recomposition» sociale et économique.

Ainsi, malgré le constat d'une aggravation des inégalités et d'une forte présence de ce terme dans les discours, on peut se demander parfois de quelles inégalités parle-t-on ? Ou encore, quelles sont celles qui sont en train de se produire ? Et quels sont les «signaux faibles» de celles-ci ?

La construction des politiques publiques contre les inégalités

Les constats actuels et leur «vulgarisation» ne semblent pas être la garantie d'une objectivation de la situation et des défis de demain. Quel public, au-delà du public des quartiers de la politique de la ville, sera visé ? Comment s'emparer des inégalités nouvelles dans des espaces périurbains au sein de l'aire urbaine, lorsque l'on sait que ces «inégalités nouvelles», étaient dans les années 1970 appréhendées plutôt de façon vaste, même en y ajoutant des problématiques de mobilité, de «périurbanisation» (croissance «sans principe»), d'éloignement des pauvres en périphérie lointaine, de délaissement de l'agriculture...

La construction des politiques publiques contre les inégalités, la ségrégation, l'exclusion, voire la relégation ne paraît pas claire aujourd'hui, hormis un traitement spécifique lié à la politique de la ville. Comment aller vers une gestion plus sociale du développement économique

local malgré un objectif principal de développement technopolitain et international ? Comment la politique du logement et de l'habitat peut-elle se reconstruire pour une efficacité sociale et spatiale ? Quelle politique publique par rapport aux transports et à la ségrégation ?

Il existe en effet dans l'agglomération lyonnaise des inégalités face aux transports, liées au revenu des ménages et à la localisation résidentielle.

La question du coût des transports est essentielle, surtout pour ceux qui n'ont pas véritablement choisi leur lieu de localisation résidentielle, les éloignant souvent des espaces fortement desservis par les transports et les infrastructures. En effet, le regard sur l'aire urbaine et les politiques publiques montrent que bien au-delà d'une opposition centre/périphérie, il existe un modèle de développement urbain qui produit des inégalités par rapport aux transports et aux déplacements (ex. le périurbain).

Mais ces constats d'inégalités en terme de transports ne vont pas jusqu'à diagnostiquer les relations entre les logiques d'agglomération (voire d'aire urbaine) et les pratiques micro-spatiales.

Sur quels territoires portent les enjeux de transports, hier et aujourd'hui ? Globalement, et paradoxalement, sur les mêmes... Et ceci pourrait être assez inquiétant car les modes de vie ont fortement changé. Une chose est certaine, mais difficilement applicable tant les contradictions entre acteurs et entre politiques sont parfois fortes : la mise en relief du rôle social et de valorisation spatiale des transports en commun.

Quelques pistes de travail et de réflexion

Que peut-on proposer en terme de chantier local, suite à cette recherche ? Quelques idées nous semblent intéressantes :

- Développement d'une démarche d'observation des inégalités, mais surtout de mesure et d'analyse. Ceci concerne les aspects liés aux transports et implique une réflexion sur le type de diagnostics, mesures objectivables mais aussi qualitatives.
- Développement d'une démarche rétro-prospective, pour aider à la connaissance, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.
- Développement d'un chantier de mise en transparence (information, synthèse, étude, etc.) collective des différences et inégalités par la construction d'un langage commun.
- Développement d'une démarche partenariale de schéma de développement d'économie urbaine «sociale», qui puisse aller plus loin que la notion d'économie «solidaire» et de création d'emplois dits «d'insertion» permettant de contribuer à un vrai développement local.
- Mise en œuvre d'une réflexion partenariale sur les questions du «droit aux transports» et du droit «minimal» aux transports. Il s'agirait de réfléchir non seulement aux critères déterminant la distribution des investissements publics dans ce secteur des transports, dans les «quartiers» et dans le périurbain, mais aussi aux objectifs et aux critères déterminant le «droit minimal social» aux transports et de mobilité que l'on doit satisfaire.
- Mise en œuvre d'une démarche de concertation avec les acteurs concernés sur la base des observations présentées.

Grenoble : habitat, de moins en moins de mixité

PROBLÉMATIQUE

Les disparités socio-spatiales augmentent dans l'agglomération grenobloise. En effet, les évolutions différenciées du parc de logements, la hiérarchie des valeurs foncières, conjuguées aux évolutions démographiques et sociales, ont un impact fort sur la géographie démographique et sociale.

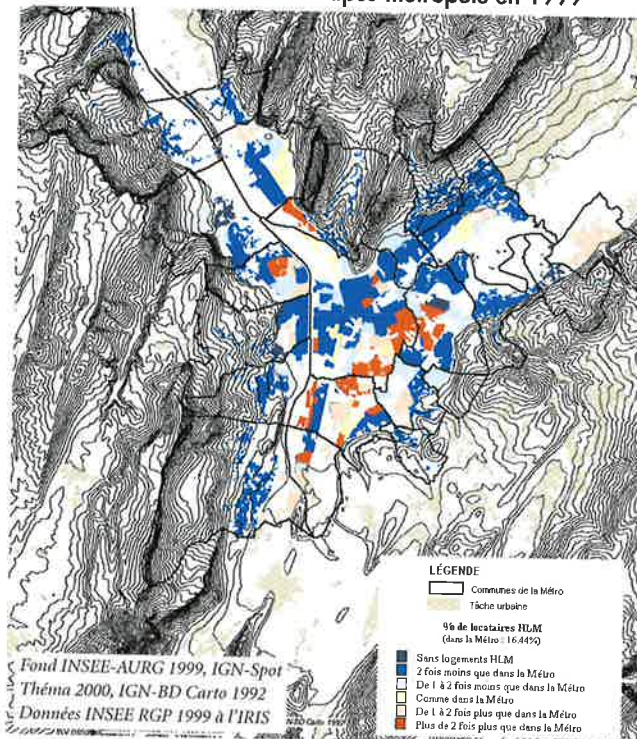
Et ce, malgré un Programme local de l'habitat adopté en 1995, qui entendait proposer une politique de diversification territoriale de l'habitat.

En juillet 2001, la Communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes-métropole a lancé la réactualisation de son Programme local de l'habitat. Le diagnostic préalable, réalisé par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise, a été l'occasion de porter un nouveau regard sur les disparités socio-spatiales du territoire, à partir du critère de l'habitat. En effet, le premier PLH, adopté en 1995, avait constaté de fortes disparités sociales, en lien avec la structure historiquement différenciée du parc de logements entre les différentes communes de l'agglomération, et s'était donné pour objectif d'y remédier par une politique de diversification territoriale de l'habitat. Le diagnostic, réalisé en 2002 à partir d'un croisement de données (données sur le parc de logements et la population issues du RGP 1999, données sur le marché, les revenus, observations issues de l'Observatoire dynamique de la politique de la ville, etc.) contribue à montrer que les disparités entre les quartiers et communes ont eu tendance à se renforcer au sein de

l'agglomération, en particulier sous l'effet de la construction neuve. Cette analyse ne s'est toutefois pas limitée au périmètre institutionnel de la communauté

d'agglomération composée de 23 communes dont Grenoble. L'amplitude des mouvements résidentiels et la poursuite du phénomène de périurbanisation, même ralentie, autour de la cuvette grenobloise, indiquent en effet que l'échelle réelle du fonctionnement du marché du logement est bien plus vaste, et que les phénomènes de différenciation visibles dans l'agglomération se jouent en réalité à l'échelle de la région urbaine (agglomération grenobloise, Grésivaudan, Voironnais, Bièvre, Sud grenoblois). La participation de l'agence d'urbanisme à l'élaboration et au suivi du schéma directeur de la région urbaine (157 communes) lui donne toute légitimité pour approfondir l'analyse sur ce périmètre.

Locataires HLM de Grenoble-Alpes-métropole en 1999



Un décalage croissant entre le parc du centre de l'agglomération et celui de la périphérie...

Historiquement, l'industrialisation et l'urbanisation de la cuvette grenobloise a créé des parcs de logements très différenciés entre les communes centrales de l'agglomération et les communes périphériques. Par exemple, cinq communes centrales sont urbanisées, essentiellement en collectif, et concentrent à elles seules 85 % du parc de logements HLM, tandis que les communes résidentielles adossées aux coteaux des contreforts de la Chartreuse, de Belle-donne ou du Vercors, qui offrent des sites très attractifs, accueillent traditionnellement le parc de maisons individuelles en accession.

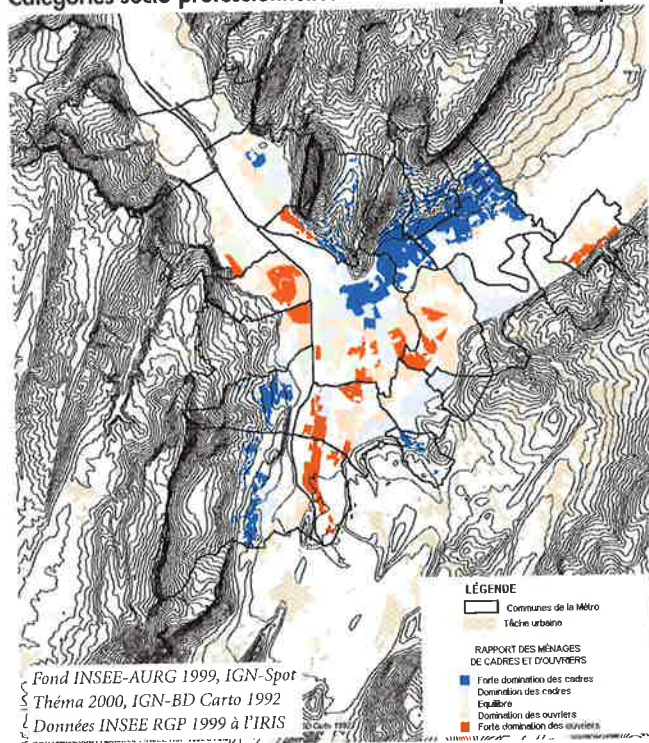
Depuis 1990, cette différenciation s'est accentuée, en particulier sous l'effet de la construction récente et des changements d'usage. On a assisté, au centre de l'agglomération, au développement

massif des petits logements, des logements locatifs privés, et au renforcement de la concentration des logements HLM dans les communes qui avaient porté le développement historique du parc. La tendance a été particulièrement forte à Grenoble, où les T1 et T2 représentent désormais 38 % des logements, et qui accueille 60 % du parc locatif privé de l'agglomération. Sous l'effet conjugué de l'investissement locatif et des changements d'usage, la propriété a reculé au centre de l'agglomération, tandis qu'elle ne cesse d'augmenter dans les communes de seconde couronne et dans les territoires périurbains. Même si l'on observe, dans un contexte de tension, une tendance au lissage vers le haut des prix d'achat et de location, les différences d'accessibilité sont réelles entre les communes de la plaine qui portent le parc ancien, le parc HLM et le parc des copropriétés des années 1960-1970 et celles qui accueillent le parc plus récent et d'individuel.

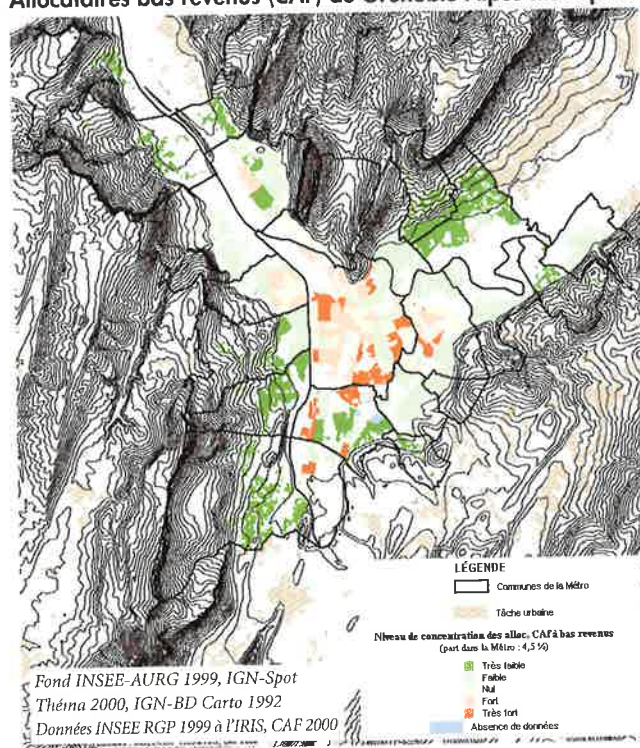
...qui contribue à une géographie sociale de plus en plus différenciée

Les évolutions différenciées du parc, la hiérarchie des valeurs foncières, conjuguées aux évolutions démographiques et sociales, ont un impact fort sur la géographie démographique et sociale. Les petits ménages, les jeunes et les personnes âgées se concentrent de plus en plus à Grenoble, tandis que les familles vont s'installer en banlieue et en périurbain. Au fur et à mesure de la périurbanisation, les inactifs sont de plus en plus présents dans l'agglomération grenobloise (40 % d'inactifs en 1999 contre 33 % en 1990), qui connaît par ailleurs une progression fortement ralentie des cadres et professions intellectuelles supérieures (+ 15 % de 1990 à 1999 dans l'agglomération contre + 39 % en périurbain), ou intermédiaires, accompagnée d'une poursuite de la baisse des ménages ouvriers qui n'est plus entièrement compensée par l'augmentation des employés.

Catégories socio-professionnelles de Grenoble-Alpes-métropole



Allocataires bas revenus (CAF) de Grenoble-Alpes-métropole



Ainsi, la spécialisation sociale des territoires et quartiers se renforce : tandis que les quartiers prioritaires du Contrat de ville, situés en majorité dans les communes centrales de l'agglomération accueillent un tiers des demandeurs d'emploi de l'agglomération, qu'un ménage sur deux y bénéficie d'une allocation logement et un sur sept d'un minima social, inversement, cinq communes périurbaines des coteaux du Grésivaudan accueillent au moins 45 % de cadres parmi les chefs de ménages et la moyenne des revenus y est la plus élevée du département.

Des logiques cumulatives de plus en plus difficiles à inverser

Cette tendance à la ségrégation démographique et sociale est un phénomène naturellement cumulatif qui, une fois amorcé, est très difficile à inverser. Les groupes sociaux aisés, qui ont les moyens d'une mobilité résidentielle, ont tendance à se regrouper aux marges de l'agglomération selon un principe d'affinité sociale, délaissant progressivement les quartiers mixtes ou populaires qui entrent dans une spirale de paupérisation. Inversement, les populations modestes ou défavorisées voient leur espace de mobilité résidentiel se réduire dans l'agglomération, l'accès à des quartiers privilégiés leur est impossible, compte tenu des prix élevés pratiqués et de la faiblesse du segment locatif. L'homogénéité sociale des quartiers a toutes les chances de se renforcer à terme, puisque l'école elle-même, lieu de socialisation par excellence, est de moins en moins mixte.

Dès le plus jeune âge, l'absence de fréquentation de l'altérité sociale et sa méconnaissance prépare le terrain à des phénomènes de repli qui auront tendance à structurer les choix résidentiels

des futurs habitants et à renforcer les dynamiques ségréгатives à l'œuvre.

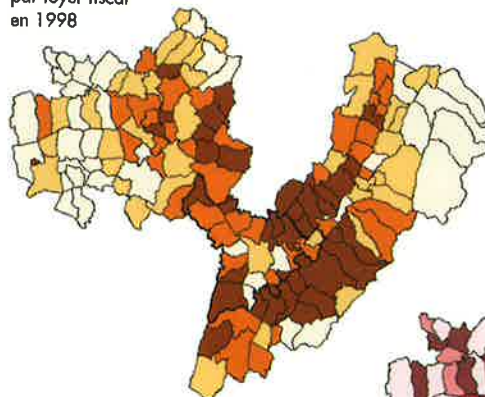
Si l'on peut ainsi estimer qu'il y a moins de mixité aujourd'hui, on peut penser qu'il y en aura moins encore demain. Ce d'autant que plus la mixité est faible sur un territoire, plus il est difficile d'y conduire une intervention publique visant à réintroduire de la mixité. Sans même parler des phénomènes de rejet, les prix élevés du foncier sur les communes recherchées par les catégories sociales aisées rend objectivement de plus en plus difficile l'implantation de logements sociaux. Enfin, redonner de l'attractivité à des grands ensembles ou des copropriétés fragilisés pour y faire venir des catégories sociales plus aisées suppose des investissements considérables. Une politique de revalorisation d'un quartier central ancien est souvent confrontée aux effets de sélectivité résidentielle car le quartier devient plus attractif ; sauf si la revitalisation s'accompagne d'une volonté forte pour préserver une offre immobilière accessible.

Quel rôle donner aux politiques d'habitat ?

Les politiques d'habitat qui souhaitent endiguer ces phénomènes en prônant une diversification et un rééquilibrage territorial de l'offre d'habitat sont confrontées à des difficultés. Dans l'agglomération grenobloise, le fait que l'espace urbain disponible soit déjà largement construit tend à minorer tendanciellement l'impact de la construction neuve face aux phénomènes qui affectent le parc existant et son occupation, sur lequel l'action publique pèse encore peu – accroître la marge d'intervention sur le parc existant, notamment privé, pour enrayer l'érosion des mixités existantes, est un objectif important pour l'agglomération, mais celui-ci est aussi difficile à atteindre dans un contexte de marché tendu. Pour avoir une chance de réussir, une politique de rééquilibrage territorial menée à partir de la construction neuve doit donc être conduite de façon volontariste, sur le long terme, selon une stratégie cohérente à l'échelle de l'agglomération, et en coordination avec les

Revenus des ménages dans la région urbaine grenobloise

Revenu annuel net moyen par foyer fiscal en 1998

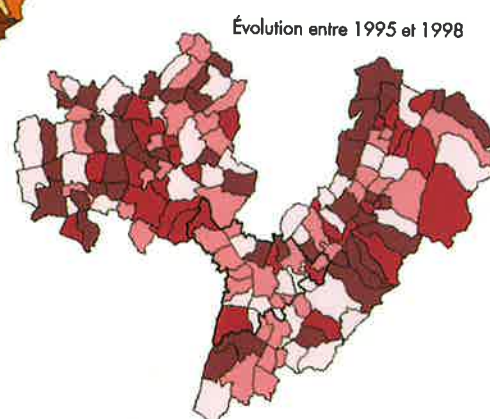


Montant revenu annuel net moyen par foyer fiscal en Francs, 1999

120 000 - 236 000
97 000 - 120 000
65 000 - 97 000
56 000 - 65 000

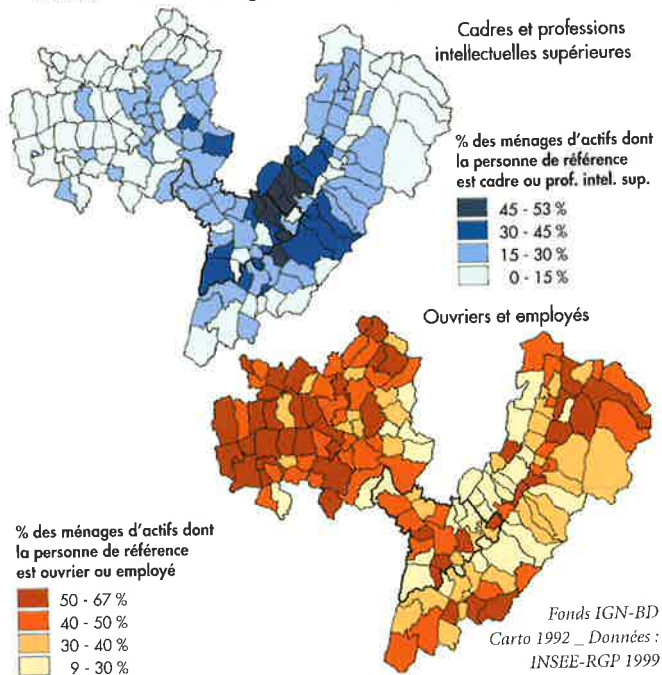
Taux d'évolution du revenu annuel net moyen par foyer fiscal entre 1995 et 1999

12 - 36 %
9 - 12 %
6 - 9 %
moins de 6 %

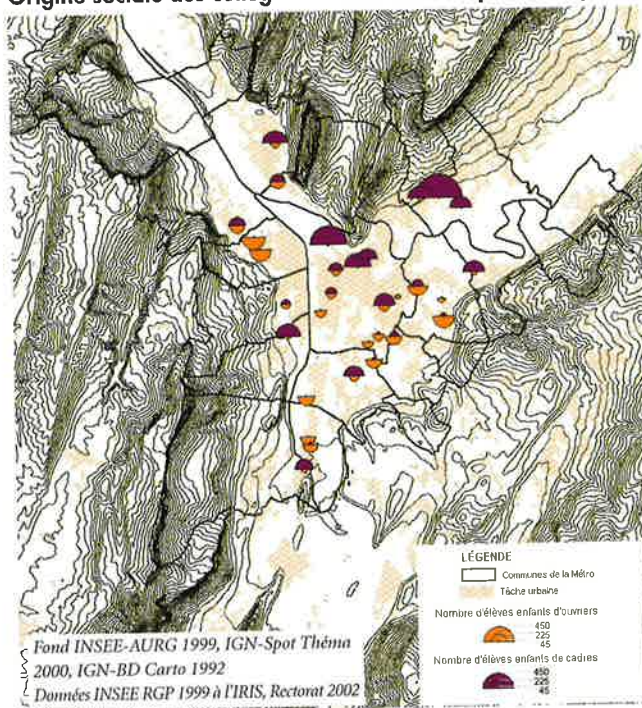


Fonds (GN-BD Carto 1992 - Données : INSEE-IRPP 1998

Ménages d'actifs selon la profession et la CSP de la personne de référence dans la région urbaine grenobloise



Origine sociale des collégiens de Grenoble-Alpes-métropole



territoires périurbains limitrophes. Force est de constater qu'il est encore souvent difficile de faire émerger et prévaloir une logique intercommunale face à des logiques communales aussi diverses et divergentes qu'elles sont déjà l'expression des ségrégations existantes. Dans ce contexte, les politiques intercommunales d'appui à la construction de logements à prix modérés permettent souvent d'accompagner la création de l'offre, mais ont peu d'impact sur sa localisation ; elles conduisent souvent à renforcer les phénomènes ségrégatifs existants.

Quelle articulation avec les autres politiques urbaines ?

La seule approche par les politiques de l'habitat, aussi volontaristes soient-elles, ne suffira pas à inverser le processus de « spécialisation sociale » des territoires. Celles-ci doivent s'inscrire dans un ensemble d'actions publiques avec des objectifs complémentaires s'inscrivant dans la durée :

- Enrayer la fuite vers le périurbain des

catégories intermédiaires qui forment le « chaînon manquant » dans la diversité sociale des quartiers centraux : les actions conjuguées sur les services, d'une part, et les espaces publics, d'autre part, sont des leviers d'action majeurs pour réorienter les choix résidentiels des ménages familiaux. Encore faut-il que le produit logement proposé s'inscrive dans les capacités financières de ces ménages. Le renouvellement urbain des quartiers fragilisés peut créer des opportunités de développer sur ces territoires ou dans leur environnement proche une offre résidentielle de qualité, à un coût acceptable pour les familles.

- Accompagner le renouvellement urbain des quartiers fragilisés par d'autres actions de valorisation telles que :
 - le développement d'une offre sécurisée de mobilité (parcours piétons et cycles, stationnement cycles et voitures protégé, desserte par les transports en commun, ...) ;
 - l'implantation de lieux ressource, d'équipements structurants, de pro-

jets innovants à l'échelle de la ville ou de l'agglomération, en matière d'éducation, de loisirs, de culture ou de sports, susceptibles d'attirer au-delà des limites du quartier ;

- la valorisation des initiatives et des projets individuels ou collectifs émanant des résidents ou des actifs qui vivent au quotidien dans ces quartiers et se mobilisent pour son ouverture sur son environnement proche ou lointain.

La mixité ne concerne pas seulement les lieux de résidence. Elle doit être effective dans tous les lieux et services publics. Les politiques publiques doivent veiller à une ouverture et une accessibilité de ces lieux à toutes les catégories de population. La tendance à la spécialisation des services ne doit pas être un handicap à leur fréquentation par ceux qui en sont éloignés physiquement. La spécialisation sociale des territoires ne doit pas conduire à une confiscation des grands territoires au bénéfice de quelques uns.

Anne-Marie Maür, Emmanuel Boulanger

Aix-en-Provence : identité, attractivité, les ressorts de la sélectivité

PROBLÉMATIQUE

Le Pays d'Aix, caractérisé par une sur-identification au mythe aixois et cézannien est soumis depuis plusieurs décennies à une forte attractivité et, dans un contexte de raréfaction foncière, devient de plus en plus sélectif.

Une sélectivité au sein de l'aire métropolitaine, où le Pays d'Aix joue les territoires haut de gamme, mais aussi une spécialisation infra-territoriale, avec de forts contrastes sociaux.

Comment tempérer les effets de l'attractivité, et la sélectivité des marchés de l'habitat et de l'emploi pour permettre à tous l'accès au logement, à l'emploi, et aux services urbains ?

Une identité et une image survalorisées

Patrimoine naturel et bâti, ressources humaines, fonctions économiques traditionnelles et modernes, université, justice, thermalisme, festival d'art lyrique, sont largement constitutifs de l'image d'Aix. La régénération de la plupart de ces fonctions a contribué à renforcer une image hyper valorisée, basée sur une sur-identification au centre ancien d'Aix. Cette image, relevant du cliché mais toujours d'actualité, est doublée aujourd'hui d'une composante économique très dynamique, qui accentue une image «haut de gamme» très sélective.

Les dégradations de l'environnement dues à une insuffisante maîtrise de l'urbanisation et les nuisances causées par la voiture (pollution, bruit, insécurité routière) peuvent mettre en cause durablement la qualité de vie.

Les risques d'augmentation de la ségrégation socio-spatiale entre territoires valorisés (campagne aixoise, espaces urbains résidentiels de bon standing, centres anciens réhabilités) et espaces de relégation (centres et quartiers dégradés, habitat insalubre, espaces soumis à des nuisances sonores, enclavés ou souffrant d'un déficit d'accessibilité...) peuvent creuser le décalage entre l'image du Pays d'Aix et la réalité de la vie quotidienne de la majorité de ses habitants.

L'attractivité perturbe le territoire

De nombreux ménages se sont installés en Pays d'Aix suite à une embauche ou à une mutation professionnelle. Le profil «haut de gamme» du développement économique génère des transferts de population qualifiée et généralement mieux rémunérée que la population résidente.

Dans les années 1980, un actif sur trois nouvellement installé était un cadre. Une nouvelle fois, c'est le Pays d'Aix qui présentait le plus fort taux de cadres «migrants» dans l'aire métropolitaine. Plus récemment, le développement de la micro-électronique en Pays d'Aix illustre bien ce phénomène. 80 % des cadres sont recrutés hors de l'aire métropolitaine et la population cadre représente environ un tiers des effectifs de la micro-électronique (environ 4 000 salariés). Ce type de population présente de fait des budgets-logements plus conséquents que la population résidente. On observe donc, depuis le début des années 1990, une accentuation des effets de concurrence sur le marché du logement entre les nouveaux arrivants et la population résidente.

Des mutations socio-économiques importantes qui fragilisent la situation des populations les plus modestes

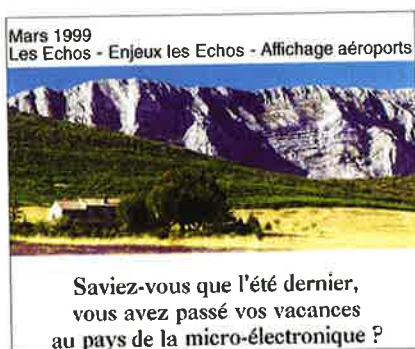
L'apport conséquent d'une population exogène à haut niveau de revenus produit dans un premier temps des effets inflationnistes sur le marché du logement. Lorsqu'ils perdurent sur un territoire, ils tendent à fragiliser notablement les catégories les plus modestes de la population résidente. Les conséquences sont multiples. Une partie de cette population se retrouve hors marché et ne trouve pas de réponse adéquate lorsqu'apparaissent de nouveaux besoins en logement liés à des changements de situation familiale. Cette population devient captive du logement occupé et ne peut déménager qu'au prix d'un loyer forcément plus élevé ou d'un logement plus petit.

On observe le même phénomène de captivité pour les jeunes en quête de décohabitation ou les ménages recomposés par les séparations. Le report sur les territoires riverains du Pays d'Aix (Var, Sud Luberon,...) constitue une alternative par défaut, lorsque le ménage continue à travailler en Pays d'Aix. Les déplacements domicile-travail, devenus plus longs, génèrent des dépenses supplémentaires et la dépendance à la voiture devient le talon d'Achille du budget de ces ménages.

La généralisation d'un marché du logement ségrégatif sur le long terme constitue une véritable menace pour la cohésion sociale du territoire

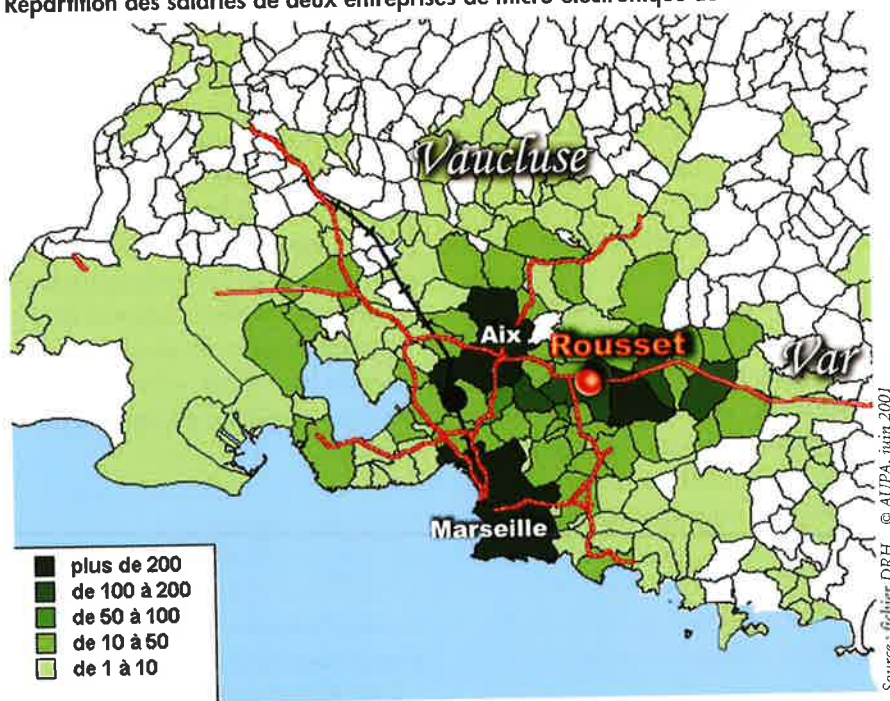
Tout le Pays d'Aix est aujourd'hui concerné par les contrecoups de l'attractivité. Il y a 30 ans, Aix était déjà une ville réputée chère mais elle demeurait accessible. Au fur et à mesure que les diverses « couches » d'attractivité se sont empilées, le phénomène s'est accentué dans la ville-centre et s'est propagé au Pays d'Aix.

D'abord, il a concerné les communes situées en première couronne puis, avec la montée en puissance de l'économie métropolitaine, c'est tout le Pays d'Aix Sud qui a fait l'objet d'un fort investissement résidentiel par des populations



Le socle de l'attractivité du territoire renvoie aux valeurs historiques du Pays d'Aix fondées sur la qualité de vie et sur des fonctions économiques traditionnelles hors normes pour une ville « moyenne » comme Aix.

Répartition des salariés de deux entreprises de micro-électronique de Rousset



externes à la région mais aussi de la part des « métropolitains » – essentiellement des Marseillais – qui se sont relocalisés dans ce secteur.

Enfin, le Pays d'Aix Nord, longtemps resté en marge de la déferlante résidentielle, est aujourd'hui confronté à la même problématique : des communes réputées peu attractives, situées aux confins du Pays d'Aix, sont désormais sollicitées et ne peuvent répondre à la demande en logement.

La gestion de l'excès d'attractivité apparaît dorénavant comme une question qui concerne tout le Pays d'Aix

Les entreprises peuvent être amenées à reconsidérer leurs stratégies d'implantation et se détourner du Pays d'Aix parce qu'il est devenu trop cher et trop sélectif et qu'il n'est plus en mesure de loger leurs salariés. Ankylosé par ses embouteillages, le territoire risque d'offrir l'image peu attrayante d'un espace au bord de l'asphyxie.

La sélectivité s'inscrit sur le territoire

Aix se situe toujours parmi les villes les plus chères de France

Au 1^{er} janvier 2001, le loyer moyen était de 7,87 €/m², contre une moyenne de 6,16 €/m² dans les agglomérations de province, et encore plus cher pour les nouveaux emménagés (8,96 €/m² contre 6,97 €/m²).

Des écarts de revenus traduisant un fort contraste social

Par rapport au département, c'est sur le territoire communautaire que l'on observe le plus fort différentiel (17 988,98 €) entre le revenu moyen des ménages imposés et celui des ménages non imposés.

Les contrastes sociaux sont facteurs de déséquilibre (il est plus difficile d'être pauvre dans un territoire riche) et préjudiciables à la cohésion sociale indispensable à un projet de territoire.

Des ségrégations sociales inscrites dans l'espace

La genèse de l'urbanisation et du peuplement a imprimé sur le territoire les phénomènes de valorisation/dévalorisation que confirment les contrastes sociaux observés :

- l'investissement résidentiel des cadres, dès les années 1960, sur la campagne aixoise aujourd'hui hors de portée ;
- le mouvement massif de périurbanisation des années 1980, lié au mode de financement du logement (PAP) sur la deuxième couronne et sur les franges du Pays d'Aix dans les années 1990, etc.

Des taux de chômage révélateurs des forts contrastes sociaux entre quartiers d'Aix et communes du Pays d'Aix

À l'échelle infra communale, des indicateurs favorables sur les pôles urbains (Aix en particulier) cachent de très importantes disparités entre quartiers.

Le diagramme indique les taux de chômage dans les quartiers d'Aix. Chaque point indique le niveau de chômage dans un sous-secteur d'un quartier.

Ce diagramme apporte une lecture détaillée de la géographie du chômage à Aix. Les deux tiers de la ville sont composés de petits ensembles résidentiels présentant des taux de chômage faibles et s'inscrivant en dessous de la moyenne départementale (17%). En revanche, un tiers des secteurs de la ville présente des taux de chômage supérieurs à la moyenne départementale. Les quartiers Ouest et le centre ville sont les plus touchés par le chômage. Le secteur de Beisson est celui qui présente le plus fort taux de chômage (près de 40%) proche de ceux observés dans les quartiers Nord de Marseille.

Une dépendance à la voiture qui favorise l'exclusion des ménages non motorisés

Le taux de motorisation, lié à la dispersion de l'habitat, mais également à la taille et aux revenus des ménages, est un des plus élevés de France (1,36 véhicule par ménage, contre 1,14 en moyenne sur l'ensemble de l'aire métropolitaine). La part des ménages sans voiture est en augmentation dans certains secteurs du Pays d'Aix, souffrant d'une desserte insuffisante par les transports collectifs.

Des lignes de fracture commencent à être perceptibles sur le Pays d'Aix

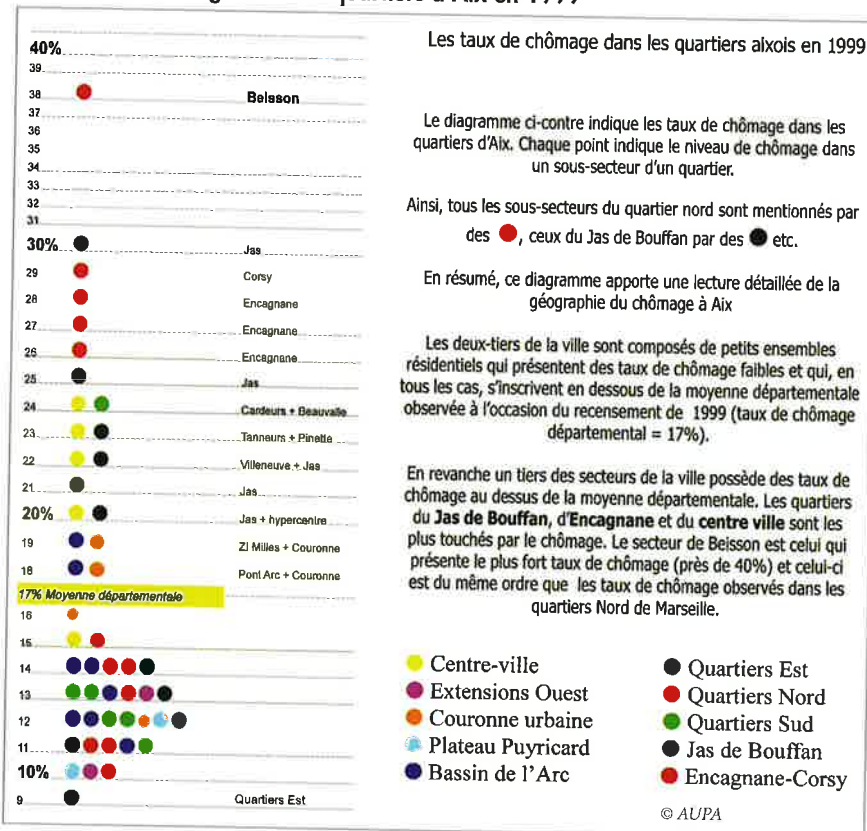
L'accès à l'emploi et aux services urbains n'est pas équitable :

- entre un Sud qui polarise un développement économique sélectif, et un

Revenus des ménages en 1997

- 47 % de ménages non imposés, avec un revenu annuel moyen de 6 046,89 €.
- 53 % de ménages imposés, avec un revenu annuel moyen de 24 086,94 €.

Les taux de chômage dans les quartiers d'Aix en 1999

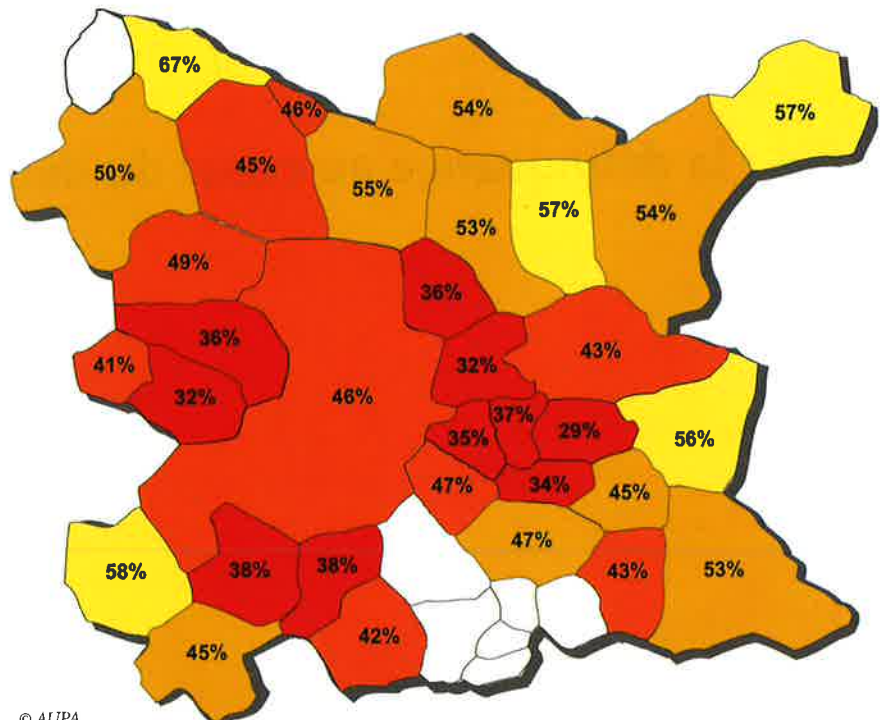


**Communes du Pays d'Aix :
niveau de revenus des ménages
(foyers fiscaux) en 1997**

Les chiffres indiquent le pourcentage
des ménages non imposés

- > 18 294 € ■
- 15 550 à 18 294 € ■
- 12 653 à 15 550 € ■
- < 12 653 € ■

Repères chiffres de la légende :
Moyenne CPA : 15 500 €
Moyenne Bouches du Rhône
sans CPA : 12 653 €



- Nord qui a du mal à «décoller» et qui cumule des indicateurs négatifs, notamment en termes d'emploi et de formation ;
- entre une «première couronne riche» et des franges parfois en situation de précarité ;
 - entre un territoire Sud métropolisé et des communes enclavées ou mal desservies du Pays d'Aix Nord.

Construire un pays de solidarité

Pour corriger cette sélectivité croissante, les pistes d'action retenues dans le cadre des politiques sectorielles sont les suivantes :

- concevoir un développement durable du Pays d'Aix en le basant sur la notion de projet urbain préconisé par les PADD, dans la perspective d'une gestion économe du territoire et d'une préservation de l'environnement et du cadre de vie ;

- créer du foncier et optimiser son utilisation pour permettre la mise en œuvre de politiques volontaristes susceptibles de contrecarrer les mouvements ségrégatifs ;
- redéployer l'offre de logements sur ses «maillons faibles», locatif social et intermédiaire, accession sociale ;
- poursuivre l'amélioration de l'offre de déplacement, alternative à la voiture ;
- enrayer la spirale dépressive du Pays d'Aix Nord en dynamisant les filières économiques susceptibles de s'y implanter ;
- diversifier l'activité économique en offrant de l'emploi de proximité peu qualifié.

*Stéphane Lévy,
Patricia da Silva*

Lille : la délinquance au cœur du débat public

PROBLÉMATIQUE

«- 0,01 % dans le Nord ! Du bon côté de la barre ! Des chiffres plutôt encourageants !»

Début d'année 2003, de nombreux articles sont parus dans la presse pour commenter les chiffres de la délinquance en 2002 et leur évolution annuelle. Diffusées mensuellement, les statistiques des services de Police sont, de fait, devenues plus accessibles et retiennent logiquement l'attention. Elles font aussi l'objet d'une exploitation au sein de l'observatoire de l'agence de Lille dans le cadre d'une mission de suivi des territoires de la politique de la ville sur la période 2000-2006.

Approche méthodologique de l'observation de la délinquance dans les quartiers prioritaires de l'arrondissement de Lille

L'objet de la mission de suivi n'est pas de faire un diagnostic complet de la délinquance qui s'opère dans les quartiers mais de «mesurer» le niveau d'insécurité qui touche directement les habitants dans leur vie quotidienne.

Trois thèmes ont alors été considérés :

- les violences urbaines ;
- l'atteinte à l'intégrité physique des personnes ;
- l'atteinte aux biens privés.

Les dégradations ne touchent pas directement les personnes physiques, mais traduisent un fort malaise social.

© ADU - DL

Une analyse croisée des faits constatés par la police nationale et des observations qualitatives recueillies lors des entretiens

Deux sources d'information sont mobilisées :

- Les statistiques de la Direction départementale de sécurité publique (États 4001 de la DDSP), correspondant au District de police, couvrant 50 communes des 124 que compte l'arrondissement, soit 85 % de sa population.
- Les entretiens, dans chaque com-

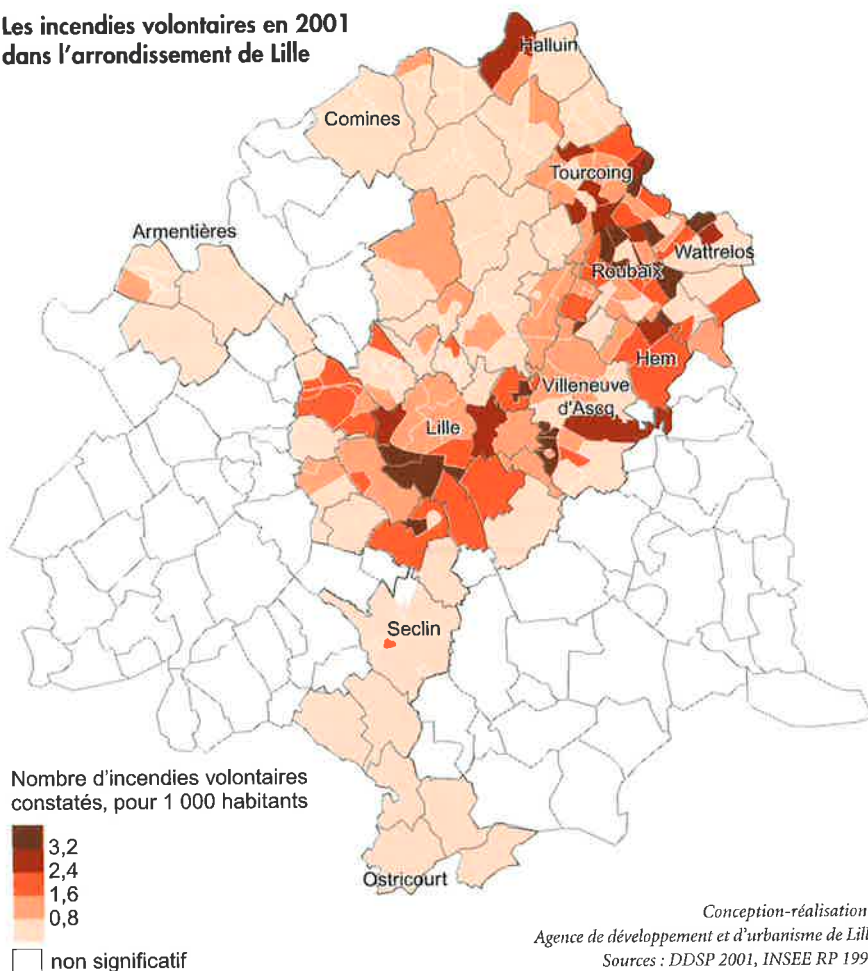


mune prioritaire, avec les personnes-ressources concernées par le thème de la délinquance. Suivant la configuration du quartier et le contexte municipal, les entretiens ont mobilisé les élus, fonctionnaires de police, chargés de mission de la politique de la ville, du Contrat local de sécurité et du Conseil communal de sécurité et de prévention de la délinquance, les observatoires des villes, les associations de prévention, les représentants locaux des bailleurs sociaux et de la société de transports collectifs. Les statistiques de la DDSP reprennent les «faits constatés», soit les crimes ou délits portés à la connaissance des services de police ou découverts par ceux-ci. En conséquence, le nombre de faits constatés dépend :

- de l'activité des délinquants eux-mêmes. Ainsi, l'arrestation d'un groupe de délinquants, actifs sur un quartier fait diminuer considérablement et pour la durée d'emprisonnement, le niveau de délinquance d'une commune ;
- de l'attitude des victimes : toutes les victimes ne portent pas plainte, les habitants des quartiers prioritaires se manifestant plutôt moins que les autres ;
- de l'activité des services de police.

L'analyse porte à la fois sur le nombre de faits et sur le ratio de faits constatés pour 1 000 habitants (ou 1 000 logements pour les cambriolages). Ce dernier indicateur est privilégié dans la mesure où il permet une comparaison des secteurs entre eux et une meilleure évaluation de l'intensité avec laquelle les habitants sont touchés par la délinquance.

Les incendies volontaires en 2001 dans l'arrondissement de Lille



Une approche infra-communale : les secteurs de police

Les données ont pu être étudiées à l'échelle infra-communale des secteurs de police, sur le territoire des 22 communes couvertes par les dispositifs des politiques prioritaires.

Le découpage en secteurs de police tient compte des entités géographiques et administratives des communes mais, avant tout, du profil de la délinquance qui y est commise (zone commerciale, rues piétonnes).

De ce fait, l'approche par ratio doit être prise avec précaution et constamment relayée par l'approche en nombre de faits : tel secteur à faible niveau de délinquance peut ressortir fortement si la population résidant sur place est peu importante.

Les indicateurs retenus

Concernant l'observation du climat social et des violences urbaines, deux indicateurs ont été retenus :

- «**Les violences urbaines**» (Index 62 et 63 des états 4001)

Les quartiers en difficulté sont, plus souvent que les autres, le théâtre de faits générateurs d'un climat d'insécurité fort : les incendies de boîtes aux lettres ou de poubelles dans les parties communes de logements collectifs ; les incendies de mobiliers urbains ; les incendies de voitures...

Ces incendies volontaires portent atteinte indifféremment aux biens privés et publics. Ils ne touchent pas directement les personnes physiques mais traduisent, par leur fréquence,

un fort malaise social. Ils imposent aux habitants un environnement désolé.

- «**Les dégradations**» (Index 66, 67 et 68)

Comparées aux incendies volontaires, plus ponctuels, les dégradations apparaissent extrêmement fréquentes et communes à l'ensemble des quartiers prioritaires. Il s'agit de faits peu réprimés pénalement et qui ne mettent pas en danger la vie d'autrui : voitures abîmées, mobiliers urbains détruits, etc. En revanche, ils ont une incidence très forte sur le sentiment d'insécurité des habitants : ils dégradent de façon concrète leur vie quotidienne et peuvent inciter les plus mobiles d'entre eux au départ.

Concernant l'atteinte à l'intégrité physique des personnes, un indicateur a été retenu :

- «**Les vols avec violence**» (Index 21, 22, 24, 26 et 27)

Il s'agit d'une délinquance commise sur la voie publique mais aussi dans les commerces. Elle touche, indifféremment, personnes âgées, adultes, enfants. Il s'agit, dans les quartiers prioritaires, essentiellement d'une délinquance de proximité.

Enfin, ces actes, quelle que soit leur nature, traumatisent durablement les victimes et leur entourage. Ils ont un impact réel sur la vie du quartier : les habitants, confrontés directement ou indirectement à ce type d'agression fuient le quartier pour protéger leur personne mais aussi leur famille.

Concernant la sécurité des biens privés, deux types d'infraction ont été considérés :

- **Les cambriolages** (Index 27 et 28)
Infractions graves et traumatisantes, elles touchent les quartiers résidentiels mais aussi les quartiers modes-

tes, d'habitat individuel où l'on rencontre avant tout un cambriolage de voisinage.

- **Les vols de voitures (Index 35) et vols à la roulotte (Index 37 et 38)**
Moins traumatisants que les cambriolages, ils constituent un préjudice matériel important pour les victimes, notamment dans les quartiers modestes.

Un enjeu transversal : la part des mineurs parmi les mis en cause. L'engagement des mineurs dans la délinquance pose le problème de la responsabilité pénale et de l'adaptation de la sanction à de très jeunes adolescents.

Par ailleurs, l'impunité et le voisinage permanent avec des groupes de jeunes délinquants entraînent dans les quartiers des tensions vives entre les habitants et surtout un climat d'insécurité fort.

L'indicateur retenu est ici la part des personnes de moins de 18 ans parmi les mis en cause.

Quelques résultats...

Les résultats présentés ici, à l'échelle de l'arrondissement, sont issus de la synthèse des travaux menés à l'échelle des 22 communes prioritaires. Ils comprennent une carte de synthèse et un exemple, non commenté ici, de carte thématique (carte des incendies volontaires en 2001).

La carte de synthèse a été réalisée sur la base d'une analyse discriminante qui permet de classer les territoires. Cette analyse statistique, effectuée sur les ratios pour 1 000 habitants des six faits étudiés, confirme les constats identifiés pour chaque type de faits ; elle conduit à distinguer cinq grandes catégories de territoires : les quartiers prioritaires, les centres villes et les quartiers attenants, les quartiers résidentiels périurbains, les quartiers aisés et les secteurs périphériques et ruraux.

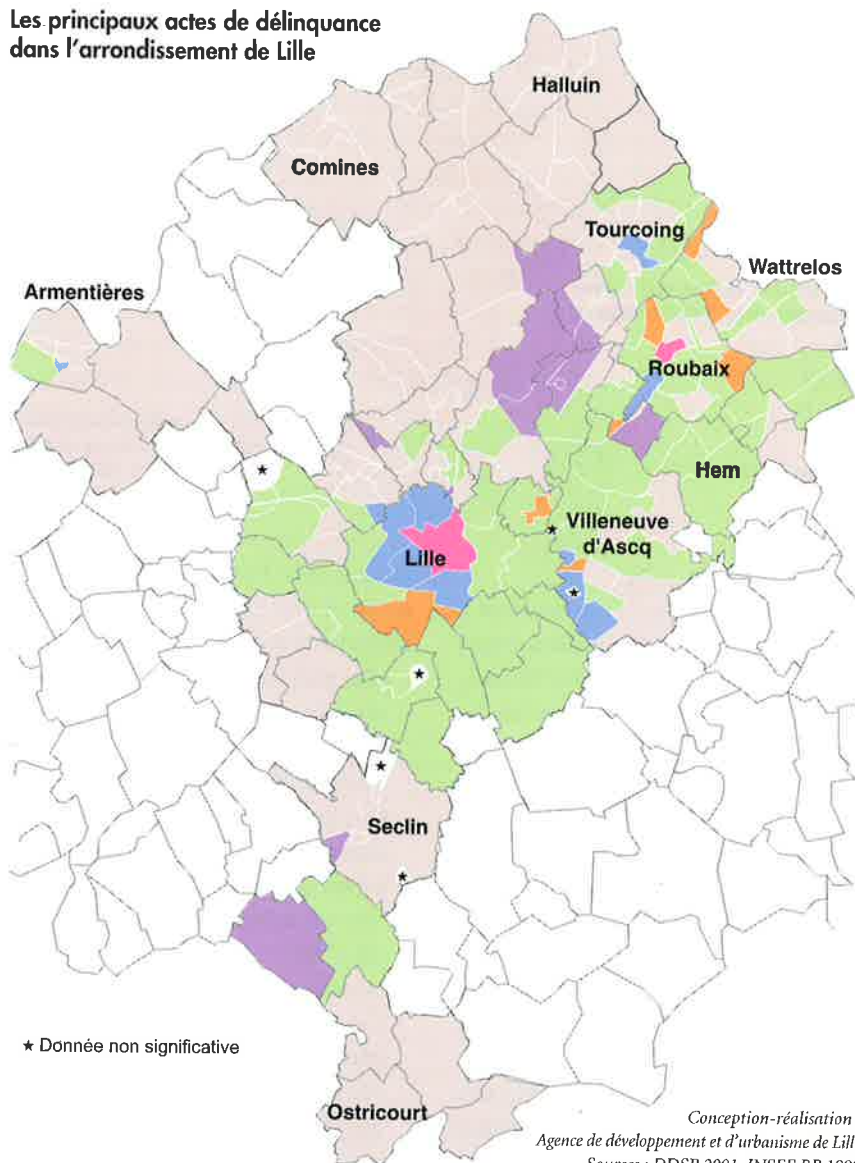
Une délinquance globalement plus élevée dans les quartiers prioritaires, caractérisée par la fréquence des incendies volontaires (catégorie A, en orange sur la carte)

Les quartiers prioritaires correspondant aux «grands ensembles» sont caractérisés par une sur-représentation globale de tous les faits étudiés, mais surtout par un fort ratio d'incendies volontaires, qui sont quatre fois plus fréquents que dans le reste de l'agglomération.

Une délinquance des grands centres villes caractérisée par des ratios élevés de vols et délits envers les personnes ou les véhicules (catégorie B, en rose)

Les centres villes de Lille et Roubaix connaissent des flux de population importants, et sont marqués par des ratios très élevés de vols et de délits envers les personnes ou les véhicules (vols violents 9 fois plus fréquents que la moyenne métropolitaine). Les victimes de ces actes ne sont généralement pas les habitants du quartier.

Les principaux actes de délinquance dans l'arrondissement de Lille

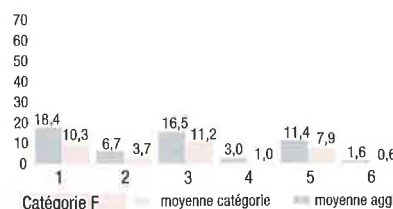
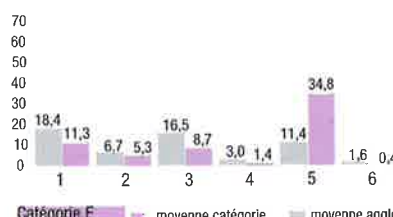
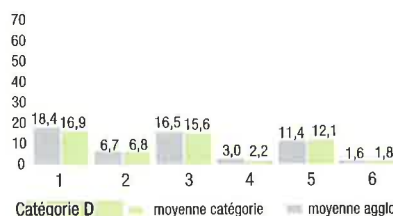
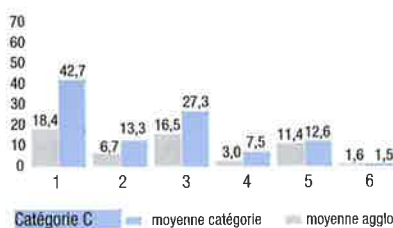
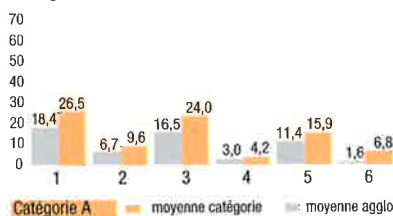


★ Donnée non significative

Conception-réalisation :
Agence de développement et d'urbanisme de Lille
Sources : DDSP 2001, INSEE RP 1999

Nombre de faits pour 1 000 habitants (ou 1 000 logements) pour les cambriolages

- 1 - vols à la roulotte
- 2 - vols de voiture
- 3 - dégradations
- 4 - vols avec violence
- 5 - cambriolage
- 6 - incendies volontaires



Sources : DDSP - 2001, INSEE - RP 1999.

Conception et réalisation : ADU - 2002.



Les médiateurs interviennent sur le terrain...

Les autres centres villes de proximité, davantage marqués par la fréquence des vols de voitures et vols à la roulotte (catégorie C, en bleu)

Cette catégorie regroupe les centres des autres grandes villes de la métropole (Tourcoing, Armentières et Villeneuve d'Ascq), ainsi que des quartiers proches du centre de Lille et de Roubaix. Il s'agit de secteurs attractifs, souvent lieux de stationnement de nombreux véhicules. On y retrouve les mêmes problématiques que dans la catégorie précédente, mais avec des ratios moins élevés. C'est la fréquence élevée des vols de voiture et vols à la roulotte qui caractérise le plus ces secteurs.

Une délinquance proche de la moyenne de l'arrondissement dans de nombreux quartiers résidentiels périurbains (catégorie D, en vert)

Cette catégorie rassemble un grand nombre de secteurs résidentiels concentrés autour de l'axe urbain Lille, Roubaix, Tourcoing. Le profil de ces secteurs pour les faits étudiés est proche de la moyenne de l'arrondissement. Les vols avec violence y sont un peu moins fréquents.

Une délinquance plus faible dans les quartiers aisés, avec cependant un nombre de cambriolages élevé (catégorie E, en violet)

Cette catégorie comprend globalement les secteurs résidentiels favorisés de la métropole. La plupart des types de faits sont moins représentés dans ces territoires qu'en moyenne de l'arrondissement. Mais la fréquence des vols de voiture est proche de la moyenne de l'arrondissement et surtout les cambriolages sont sur-représentés ; le ratio correspondant est trois fois supérieur à celui de l'agglomération.

La délinquance est la plus faible dans les secteurs ruraux et certains secteurs périphériques (catégorie F, en gris)

Cette dernière catégorie regroupe tous les autres secteurs, en particulier les plus ruraux, mais aussi certains quartiers prioritaires. Ces secteurs ont, globalement, des ratios moyens très inférieurs à ceux de l'ensemble de l'arrondissement, et ce pour tous les types de faits constatés.

Philippe Heroguer

Lille : profil social des élèves et réussite scolaire

PROBLÉMATIQUE

Dans la métropole lilloise, un travail partenarial est actuellement entrepris par le Conseil général, les Villes du Grand projet de ville et l'Éducation nationale sur les collèges de l'ensemble des villes du GPV. Suscité par un manque de place, ou des besoins de réhabilitation lourde de bâtiments, il est l'occasion aujourd'hui de chercher les moyens d'augmenter la mixité sociale dans des établissements situés dans des quartiers «difficiles», grâce à de nouvelles localisations, à de nouveaux secteurs de recrutement mais aussi à de nouvelles filières d'excellence.

Ces approches mettent en évidence le besoin de disposer d'analyses des phénomènes liés à la scolarisation : caractéristiques des élèves et de leurs familles, attractivité des établissements, résultats et parcours scolaires, etc.

L'approche du thème «éducation» a été réalisée au travers de l'enseignement dispensé de la maternelle au baccalauréat et autour de quatre grands indicateurs qui permettent d'esquisser le portrait des quartiers prioritaires en matière d'éducation.

Une approche autour de quatre grands indicateurs

Indicateur 1 : les effectifs scolaires et le profil social des familles

Il s'agit de situer les quartiers en fonction de leur vitalité démographique et de leurs caractéristiques sociales.

Indicateur 2 : les caractéristiques des établissements

Le deuxième thème concerne la structuration du tissu des établissements scolaires et l'état des bâtiments.

Indicateur 3 : la capacité d'attraction des établissements

Ce travail est orienté vers les phénomènes d'évitement et de décalages sociaux qui peuvent exister entre la population du secteur de recrutement des établissements et la population fréquentant les établissements.

Indicateur 4 : les résultats et les parcours scolaires

Il s'agit de mesurer comment, finalement, les établissements scolaires amènent les élèves qu'ils accueillent à dépasser ou non les déterminismes sociaux de la réussite scolaire pour acquérir les connaissances nécessaires à la poursuite de leur cursus scolaire



et à leur insertion sociale :

- à l'entrée en sixième ;
- par l'accès de sixième en seconde et l'orientation en fin de troisième ;
- par la réussite au baccalauréat.

Les sources statistiques :
le Rectorat, l'Inspection académique, le Conseil général et le Conseil régional

Les données sur le second degré sont issues de plusieurs fichiers du Rectorat :

- le fichier «scolarité» qui permet un système de suivi de la scolarité contenant des informations pour chaque collège et lycée, public ou privé et chaque élève (les données utilisées concernent, à l'échelle de la commune et du quartier, le parcours scolaire et les catégories socio-professionnelles des familles des élèves) ;
- le dispositif académique d'information pour les évaluations nationales

en sixième, l'orientation en fin de troisième et le taux d'accès de sixième en seconde et le baccalauréat.

Concernant les données sur l'élémentaire, elles ne remontent plus vers l'Inspection académique depuis la rentrée 2000⁽¹⁾. Seuls sont utilisés le retard scolaire à l'entrée en CE1 à la rentrée 1999 et l'évolution des effectifs entre les rentrées 1997 et 1999.

L'ensemble de ces statistiques issues des fichiers du Rectorat et de l'Inspection académique sont fournies par les servi-

ces académiques dans le cadre d'une convention signée avec l'agence de développement et d'urbanisme.

Enfin, le Conseil régional fournit des données sur l'état des bâtiments des lycées, tandis que le Conseil général fournit des informations sur l'état des collèges et leurs secteurs de recrutement. Les statistiques du Rectorat sont traitées à trois échelles différentes : la commune (de résidence ou de scolarisation), le quartier de résidence et l'établissement.

Dans l'arrondissement de Lille, la concentration urbaine des populations les moins favorisées est, le plus souvent, renforcée dans les établissements scolaires

Les services statistiques du Rectorat regroupent les professions et catégories sociales (PCS) des parents des élèves en trois catégories au regard des chances de réussite scolaire : les PCS «défavorisées», «moyennes» et «favorisées». Les PCS «défavorisées» comprennent les ouvriers, les retraités ouvriers ou employés, les chômeurs n'ayant jamais travaillé, les personnes sans activité professionnelle ainsi que toutes les catégories non renseignées.

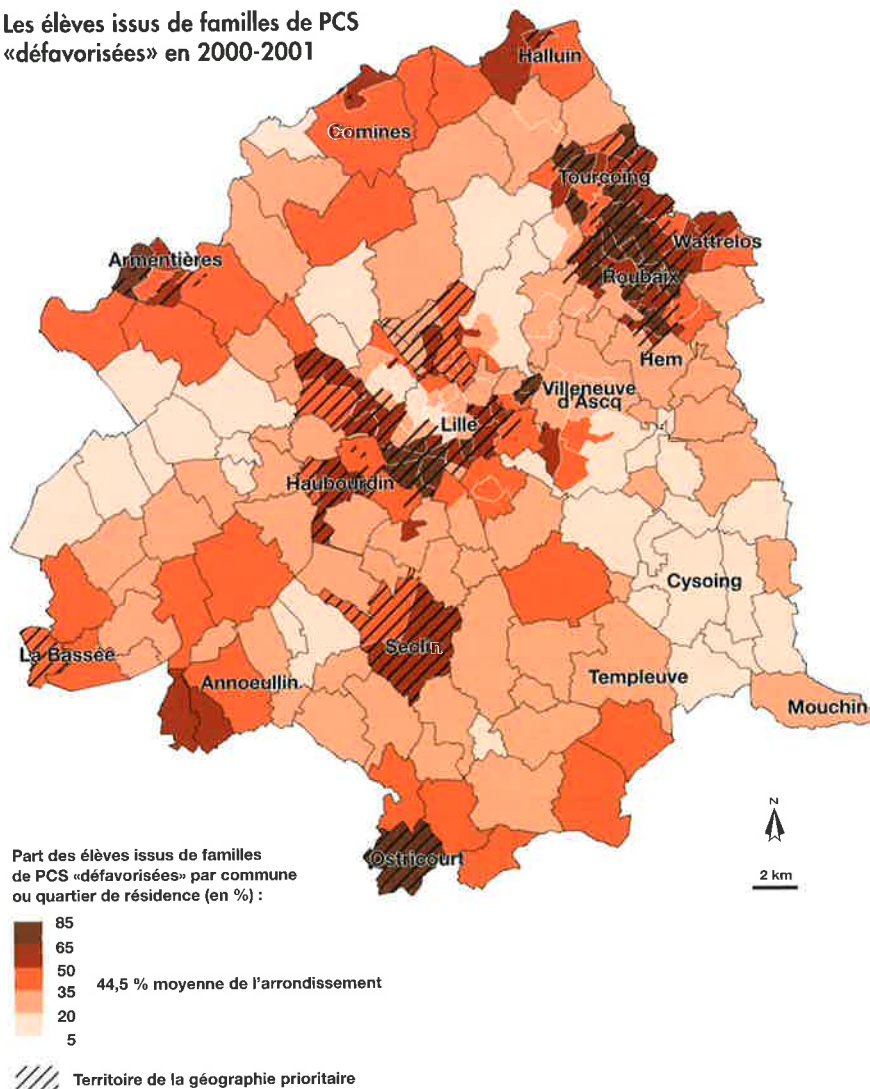
Les statistiques du Rectorat, qui concernent uniquement les établissements secondaires, permettent de comparer le profil social des familles des élèves des établissements avec le profil social des quartiers ou communes de résidence, donc de mesurer si la part des élèves issus de familles de PCS «défavorisées» est renforcée dans les établissements.

Dans l'arrondissement de Lille, près de 45 % des élèves du secondaire sont issus de familles de PCS «défavorisées», selon la définition du Rectorat. Les quartiers du Grand projet de ville ainsi que du «cœur de cible 2» du contrat de ville en comptent plus de 60 %. Sur le seul territoire du GPV, les collèges publics comptent près de 80 % d'élèves de familles de PCS «défavorisées».

Des stratégies «d'évitement» peuvent renforcer la proportion des élèves des familles les moins «favorisées» dans les mêmes établissements

Majoritairement, les familles choisissent la proximité géographique mais il existe aussi des phénomènes «d'évitement»

Les élèves issus de familles de PCS «défavorisées» en 2000-2001



Conception-réalisation :
Agence de développement et d'urbanisme de Lille
Source : Rectorat

(1) En raison d'une grève administrative des directeurs d'écoles.

des écoles à l'initiative des parents :

- les enfants peuvent aller dans une autre école publique communale extérieure au quartier, en l'absence de «sectorisation» (ou carte scolaire délimitant des secteurs de recrutement des écoles) ou en passant par une demande de dérogation ;
- les enfants peuvent fréquenter les établissements privés de la commune (l'enseignement privé représente 30 % des effectifs scolaires élémentaires dans l'arrondissement) ;
- les enfants peuvent fréquenter des écoles publiques ou privées des communes extérieures : 16,5 % des enfants de 3 à 11 ans de l'arrondissement sont scolarisés hors de leur commune de résidence.

Dans l'ensemble de l'arrondissement, les phénomènes «d'évitement» existants pour le primaire se renforcent au collège. Trente collèges publics de l'arrondissement sur quatre-vingts enregistrent des demandes de «sortie» plus de deux fois supérieures aux demandes «d'entrée». De plus, 38 % des élèves du secondaire sont scolarisés dans le privé.

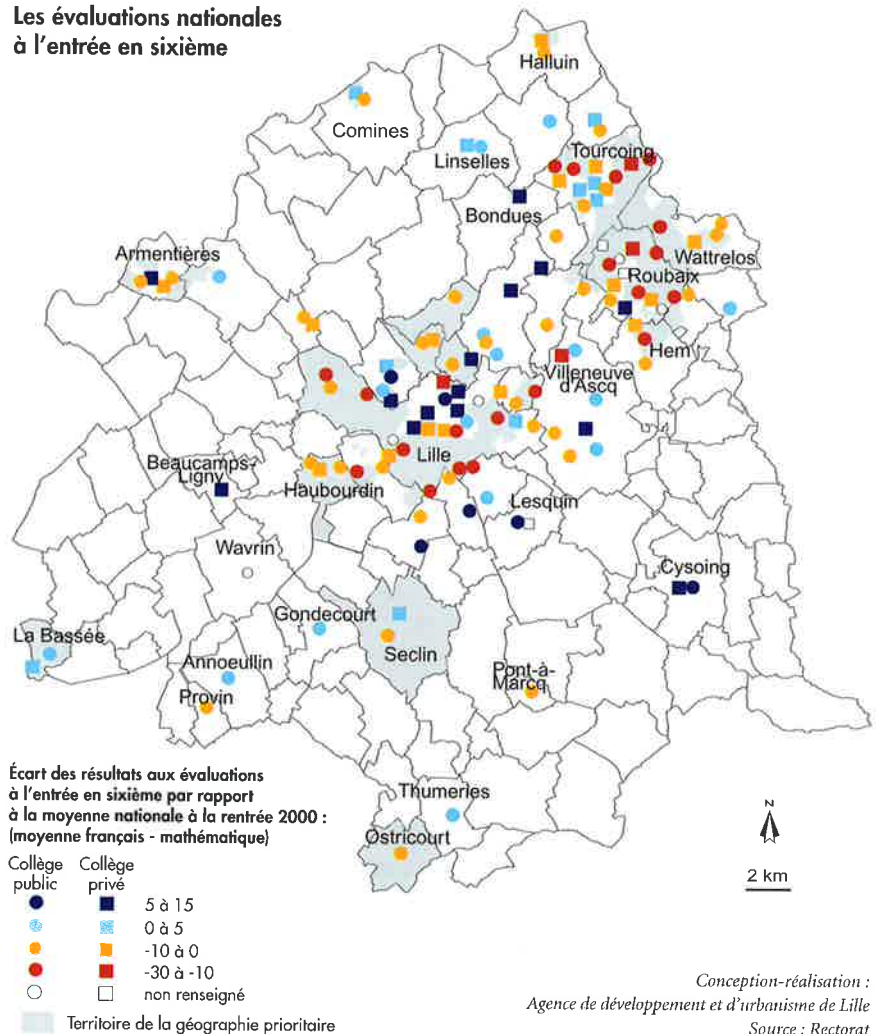
Ces mouvements entraînent une présence plus marquée des élèves de familles de PCS «défavorisées» dans les collèges publics des quartiers prioritaires.

Dans les collèges, le lien entre les PCS des familles et la réussite scolaire n'est pas systématique

Globalement, dans les collèges, le niveau des élèves à l'entrée en sixième est lié au profil social des familles

Les sept collèges, dans lesquels les élèves obtiennent les résultats les plus faibles aux évaluations nationales à l'entrée en sixième, reçoivent tous plus de 80 % d'élèves issus de familles de PCS «défavorisées». Les neuf collèges qui enregistrent les plus hauts résultats en accueillent tous moins de 20 %.

Les évaluations nationales à l'entrée en sixième



Mais, à profil social comparable, il existe souvent des différences de niveau scolaire très importantes. Parmi les établissements accueillant plus de 75 % d'élèves issus de PCS «défavorisées», on peut citer le cas de quatre collèges des quartiers prioritaires qui enregistrent des résultats meilleurs que ceux des autres collèges ayant les mêmes caractéristiques sociales parmi les familles d'élèves. Cette réussite est sans doute liée au travail des équipes pédagogiques dans les écoles des quartiers, au travail entre les établissements dans le cadre du réseau d'éducation prioritaire, et au travail entrepris dans le cadre d'activités périscolaires dans les quartiers.

Dans l'arrondissement de Lille, près de 45 % des élèves du secondaire sont issus de familles de professions et catégories sociales défavorisées. Ce taux s'élève à 60 % dans les quartiers du GPV et du «cœur de cible» du contrat de ville.
© ADU - DL

De nombreux collèges publics apportent une «plus value» pour l'accès de sixième en seconde, surtout vers la seconde professionnelle

À partir des résultats nationaux constatés selon l'origine sociale, et l'âge des élèves, les services de l'Éducation nationale calculent des «taux attendus» théoriques par établissement. En comparant ces différents «taux attendus» aux résultats constatés dans un établissement, il est possible de déterminer si cet établissement apporte une «plus value» ou une «moins value» pour le critère considéré.

Dans l'arrondissement de Lille, pratiquement tous les collèges apportent une «plus value» pour l'accès de sixième en seconde, c'est-à-dire qu'ils permettent à plus d'élèves qu'attendu d'accéder de la sixième à la seconde.

Sur les quatre-vingts collèges publics⁽²⁾ de l'arrondissement, vingt-cinq permettent un meilleur accès en seconde générale et technologique. Neuf de ces collèges sont situés dans les territoires prioritaires du contrat de ville. La «plus value» des collèges porte particulièrement sur l'accès en seconde professionnelle.

Au lycée, la répartition des élèves en fonction du profil social des familles n'est plus liée à la géographie prioritaire

En moyenne, dans les lycées de l'arrondissement, on compte 42 % d'élèves issus de familles de PCS «défavorisées». La part maximale d'élèves issus de familles de PCS «défavorisées» est observée dans les lycées professionnels publics (67 %). Dans les lycées généraux et technologiques, 33 % des élèves sont issus de familles de PCS «défavorisées». Cette répartition se retrouve dans l'ensemble de l'arrondissement de Lille. Cette fois, c'est la filière qui détermine la concentration des élèves, avant la localisation de l'établissement en quartier prioritaire ou non.

Anne Vandewiele



(2) Le Rectorat calcule le taux d'accès de sixième en seconde uniquement pour les collèges publics.

Lille-Métropole : mobilité résidentielle et territoires

PROBLÉMATIQUE

Lille Métropole, comme la plupart des métropoles régionales, a un rôle prépondérant dans les flux migratoires observés dans la région. Ces flux sont bien souvent le reflet des disparités territoriales existant au sein de l'agglomération et dans les territoires proches ou éloignés. L'étude des migrations résidentielles entre 1990 et 1999⁽¹⁾ depuis et vers la métropole lilloise revêt donc un intérêt particulier pour la compréhension des phénomènes de disparité et d'attractivité des territoires.



La mobilité et l'attractivité varient fortement selon les territoires. Les nouveaux arrivants sont nombreux dans le cœur de l'agglomération qui attire des habitants en provenance du reste de la région.
© ADU - DL

Les migrations résidentielles entre Lille Métropole, la Région et la France

En 1999, la Communauté urbaine de Lille⁽²⁾ compte 1,1 million d'habitants et, entre les recensements de 1990 et 1999, elle a enregistré un déficit migratoire de 40 249 individus. L'agglomération lilloise n'est pas un cas unique en France puisque plus de la moitié des agglomérations de plus de 100 000 habitants sont dans le même cas.

L'analyse des relations migratoires entre Lille Métropole et le reste du territoire français pendant la dernière période intercensitaire 1990-1999 montre, tout d'abord, les grands traits spécifiques des migrations concernant Lille Métropole, au travers de l'examen des caractéristiques socio-démographiques. Deux types de migrations sont distingués : les migrations résidentielles entre Lille Métropole et le territoire régional, d'une part, et les migrations entre Lille Métropole et l'ensemble du territoire national au-delà de la région Nord - Pas de

Calais, d'autre part. Liée à la distance et à la population, l'intensité des flux de ces deux types de migrations diffère. Selon qu'il se réalise au niveau local, sous-régional ou extra-régional, un déplacement résidentiel ne répond pas aux mêmes facteurs.

Lille Métropole a ainsi entretenu de nombreux échanges avec les territoires de l'ancien bassin minier et se trouve en situation de léger excédent (+ 1 021 individus) avec ceux-ci. Lille Métropole exerce, en particulier, une forte attraction sur les petits ménages du bassin minier, en lien avec la présence de nombreux lieux de formation universitaire et d'opportunité d'emplois pour de jeunes actifs dans la métropole. En revanche, les grands ménages quittent Lille Métropole au profit de l'ancien bassin minier.

Par ailleurs, l'importance des flux entre Lille Métropole et sa périphérie rurale immédiate exprime l'influence de la métropole même si celle-ci est déficitaire en nombre d'habitants dans ses échanges avec les territoires périurbains. Ceci s'explique par le fait que les petits ménages quittent le périurbain pour s'installer dans la métropole lilloise et, dans le même temps, les grands ménages font le trajet inverse.

(1) Lille Métropole : Mobilité résidentielle et territoires 1990-1999, publication conjointe de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole et de l'Insee.

(2) La Communauté urbaine de Lille porte aujourd'hui le nom de Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU). Dans le texte, on utilisera indifféremment les expressions de Lille Métropole ou Communauté urbaine de Lille pour la désigner.

Enfin, Lille Métropole est globalement déficitaire avec l'ensemble des autres régions françaises. En revanche, elle attire des habitants en provenance de Picardie et de Champagne-Ardenne et est proche de l'équilibre avec la Bourgogne, alors que la région Nord - Pas de Calais est déficitaire avec toutes les régions. Ceci montre que la métropole lilloise est plus attractive vis-à-vis des autres régions que ne l'est le reste du Nord - Pas de Calais.

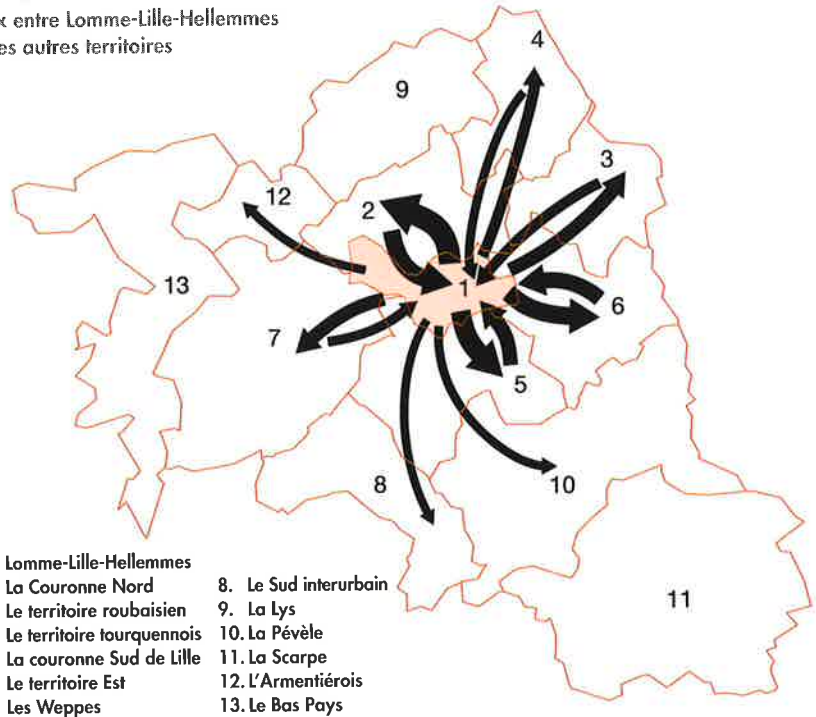
Les migrations résidentielles au sein de la métropole lilloise

L'analyse des migrations observées dans l'aire d'influence résidentielle de Lille Métropole porte sur ce territoire composé des 85 communes de la Communauté urbaine de Lille auxquelles s'ajoutent les 70 communes périphériques ayant échangé au moins un tiers de leurs immigrants ou émigrants avec la communauté urbaine entre 1990 et 1999. Cette zone compte 1 257 000 habitants (32 % de la population régionale) qui composent 478 000 ménages en 1999. L'aire d'influence est divisée en treize territoires qui ont échangé entre eux plus de 186 000 personnes entre les deux derniers recensements (ces territoires sont issus du découpage de l'arrondissement de Lille utilisé lors de l'élaboration du Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole approuvé en décembre 2002).

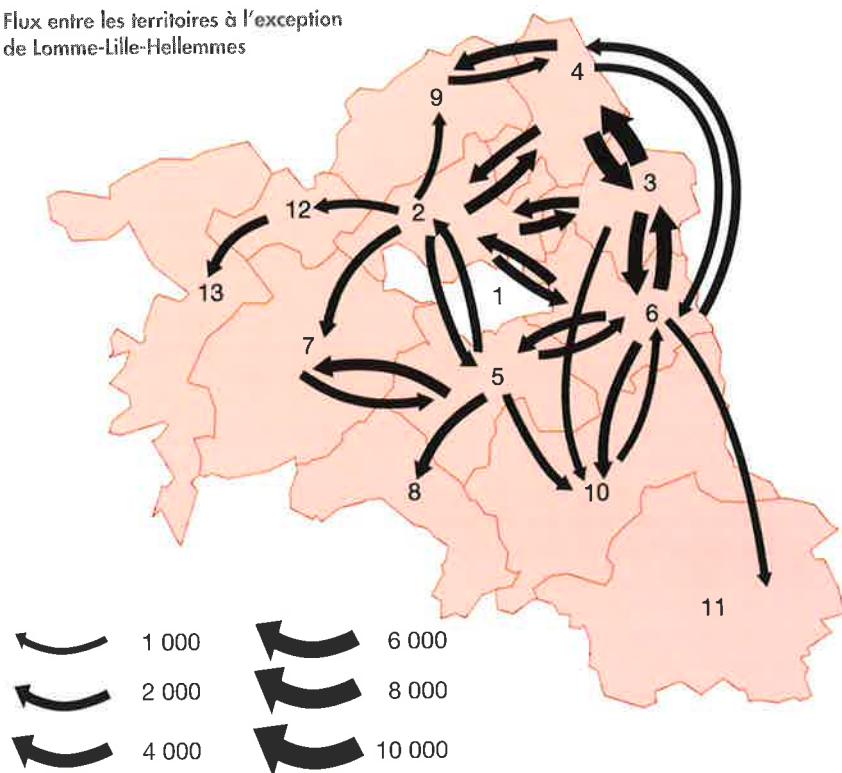
La mobilité et l'attractivité varient fortement selon les territoires. Les nouveaux arrivants sont nombreux dans le cœur de l'agglomération qui attire des habitants en provenance du reste de la région. Dans le même temps, la population quitte massivement le centre pour s'installer en périphérie. Ce sont donc les territoires périurbains qui

Principaux flux résidentiels entre les territoires de l'aire d'influence entre 1990 et 1999

Flux entre Lomme-Lille-Hellemmes et les autres territoires



Flux entre les territoires à l'exception de Lomme-Lille-Hellemmes



Conception-réalisation : Agence de développement et d'urbanisme de Lille
Source : INSEE RP99

bénéficient des mouvements migratoires au sein de l'aire d'influence de Lille Métropole.

La mobilité varie également selon les caractéristiques de la population. Elle est, en général, plus forte chez les jeunes, les diplômés et les catégories sociales les plus aisées. Le cœur de l'aire d'influence attire surtout des ménages de petite taille tandis que les familles avec enfants s'installent en zone périurbaine.

Les nouveaux ménages dans les quartiers inscrits en politique prioritaire

Dans le cadre du Contrat d'agglomération 2000-2006, l'Observatoire des évolutions sociales et urbaines de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole assure une mission de suivi spécifique sur les territoires d'application des politiques prioritaires de l'arrondissement de Lille.

Les quartiers inscrits en politique de la ville ou en politique de «villes renouvelées» dans l'arrondissement de Lille rassemblent 425 000 habitants en 1999, composant 162 000 ménages (soit 36 % des ménages de l'arrondissement), dont 50 000 ont emménagé dans leur commune entre 1990 et 1999.

Ces quartiers concentrent les populations les plus défavorisées de l'arrondissement. La question s'est posée de savoir si la mobilité résidentielle a influé sur le peuplement de ces quartiers entre les deux derniers recensements.

Les ménages ont été étudiés à l'échelle la plus fine possible, celle de l'IRIS (quartier de 1 800 à 5 000 habitants). Une comparaison est faite entre le profil des ménages au recensement de 1990 et celui des nouveaux ménages. Les nouveaux ménages sont ceux qui, parmi les présents en 1999, ne vivaient pas dans la commune en 1990.

L'analyse des migrations résidentielles montre que les quartiers dont le parc de logements HLM est le plus important sont, en général, ceux qui attirent le moins de nouveaux ménages. La population y cumule souvent les difficultés : chômage, rupture familiale, surpeuplement des logements. Cependant, les écarts de profil sont importants entre les quartiers. Ceci est mis en évidence par la typologie des quartiers, réalisée à partir de variables

Collaborer avec l'Insee pour mesurer les phénomènes d'attractivité et de flux résidentiels sur le territoire de Lille Métropole

La publication «Lille Métropole - Mobilité résidentielle et territoires - 1990-1999» est le résultat d'une coopération entre l'Insee Nord-Pas de Calais et l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, comme le précédent document sur ce sujet publié en 1997. Il s'agit d'un numéro de la série «Les dossiers profils» de l'Insee. Il a fait l'objet d'une convention fixant les termes du partenariat entre l'Insee et l'Agence : contenu de la publication, répartition des tâches entre les deux organismes, calendrier, propriété des données mises à disposition par l'Insee, coût et financement des travaux...

L'Agence a eu l'initiative de l'étude et a sollicité l'Insee. Le contenu a donc été défini en fonction des interrogations propres à la métropole lilloise. L'Insee a produit et mis à disposition les données nécessaires aux trois chapitres du document et réalisé les traitements statistiques utilisées dans la dernière partie. Le premier chapitre a été rédigé par l'Insee, les deux suivants par l'agence. Les cartes ont été réalisées par les deux structures et mises en forme par l'Agence. Le maquetage et l'impression étaient à la charge de l'agence. Des séances de travail ont permis un échange sur les analyses effectuées et sur la rédaction des chapitres afin d'obtenir un document homogène et cohérent. La Mission bassin minier a été sollicitée à la fois en amont de l'analyse pour la définition des territoires d'étude et, par la suite, au moment de l'analyse des données relatives aux migrations résidentielles entre l'ex bassin minier et Lille Métropole.

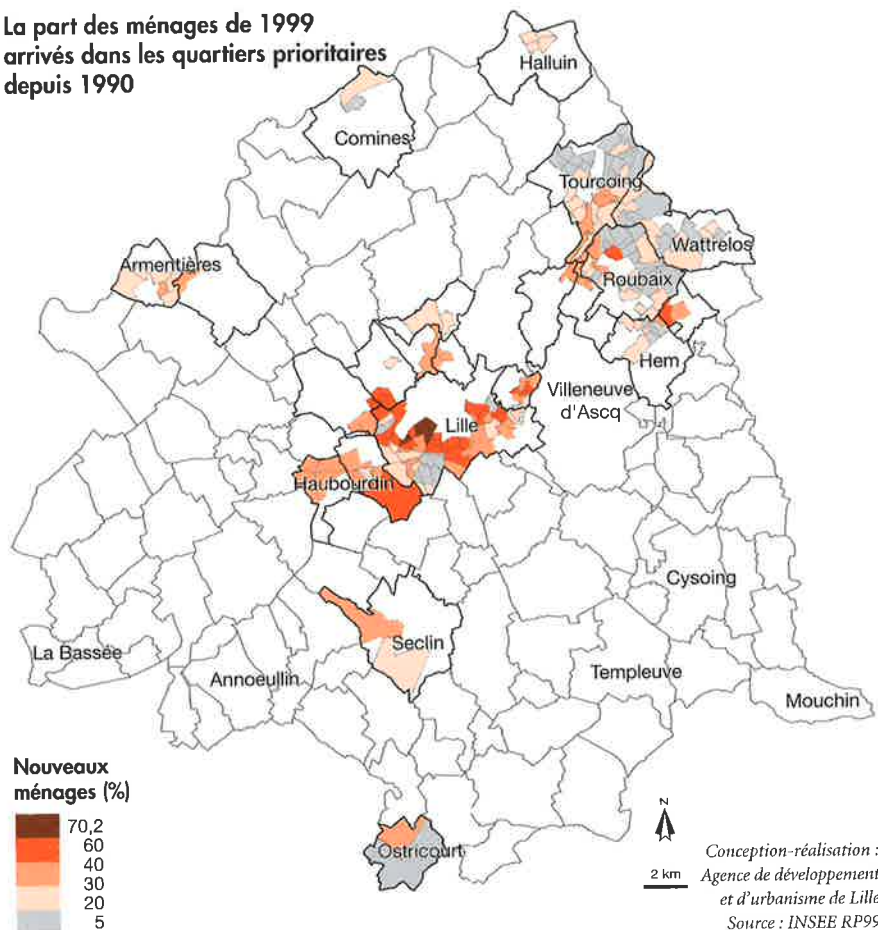
Les trois chapitres du dossier portent sur des territoires différents définis en fonction des problématiques suivantes :

Quelle est l'attractivité de Lille Métropole au regard des migrations résidentielles ? Quelle différenciation des flux peut-on mesurer selon les différents territoires d'échange intra et extra-régionaux ?

Dans quelle mesure les migrations internes à l'aire d'influence résidentielle de Lille Métropole modifient-elles la structure démographique et sociale de certains territoires ? Quelles sont les différences d'attractivité des territoires selon les types de migrants ?

En quoi le profil des migrants dans les différents types de quartiers prioritaires a-t-il modifié la composition sociale des quartiers ? Dans quels types de quartiers et de logements s'installent les migrants ?

**La part des ménages de 1999
arrivés dans les quartiers prioritaires
depuis 1990**



relatives à la fois aux logements et à leurs occupants. Les migrations ne semblent pas avoir atténué ces phénomènes : les nouveaux venus présentent, dans l'ensemble, des caractéristiques proches de celles des ménages résidants de 1990. Au regard de certains critères étudiés, l'écart s'est creusé entre les différents quartiers inscrits en politique prioritaire, et aussi avec les autres quartiers. Mais il est sans doute encore tôt pour mesurer les effets des politiques prioritaires dont la mise en œuvre est encore récente à l'échelle de l'évolution urbaine.

Christelle Dumortier

La ségrégation sociale et urbaine dans six métropoles européennes : état des lieux et politiques publiques

PROBLÉMATIQUE

Les régions métropolitaines sont les fers de lance de l'économie européenne. Lieux d'innovation et de compétition, elles contribuent à la prospérité globale de leurs habitants. Cependant, ce sont aussi des territoires de contrastes où les inégalités sociales sont fortement inscrites dans le tissu urbain. Dans un souci de comprendre les évolutions en cours et d'en examiner les risques en matière de cohésion sociale, l'étude comparative que réalise l'IAURIF sur la ségrégation sociale et urbaine en Île-de-France, à Barcelone, à Berlin, sur le Grand Londres, dans la Randstadt et à Milan s'inscrit dans la lignée des travaux menés dans le cadre du projet européen URBEX. L'étude URBEX met l'accent sur les processus d'intégration des populations résidentes dans des quartiers en difficulté et cherche à identifier un éventuel « effet quartier » sur les situations de pauvreté. L'approche de l'IAURIF, plus globale, considère chaque métropole comme un système interdépendant où la situation des quartiers en difficultés résulte de processus actifs sur l'ensemble du territoire métropolitain.

L'objectif de l'étude de l'IAURIF est, dans un premier temps, de dresser un constat des disparités socio-spatiales, d'examiner les évolutions récentes et les moteurs dans chacune des six métropoles : l'Île-de-France, Barcelone, Berlin, le Grand Londres, la Randstadt et Milan. Dans un second temps, ce travail cherche à savoir dans quelle mesure cette question fait problème dans les métropoles étudiées, dans quels termes elle a émergé dans le débat public et quelles réponses y sont apportées. Les politiques visant

à plus de mixité sociale qui semblent la panacée des politiques françaises sont-elles unanimement partagées ? La méthode consiste à synthétiser les travaux existants sur chacune des métropoles et à rencontrer certains acteurs-clés afin de mieux cerner les évolutions récentes, sociales et politiques. Commencer par se pencher sur le cas francilien, brièvement décrit ci-après a paru un point de départ incontournable. Chaque métropole fera ensuite l'objet d'une monographie. Une synthèse conclura ce travail.

Les processus de ségrégation socio-spatiale : le cas de l'Île-de-France

Pôle économique d'envergure internationale, produisant 29 % du PIB national, l'Île-de-France est une région riche : le revenu disponible moyen des ménages franciliens dépasse de 23 % celui des ménages vivant en province. C'est aussi un territoire de contrastes : la région accueille 36 % des ménages vivant en France dont la personne de référence est « cadre », mais aussi 40 % des étrangers résidant en France et 1 million de personnes vivant dans un foyer à bas revenus. Les écarts de revenus entre ménages y sont particulièrement forts⁽¹⁾. Quelle que soit la façon dont les disparités géographiques sont appréhendées (structure sociale, revenu, chômage...), elles tendent à s'amplifier depuis plus de deux décennies en Île-de-France⁽²⁾. L'opposition entre catégories socio-professionnelles, particulièrement entre cadres et ouvriers, reste un élément structurant de l'espace résidentiel, en dépit du recul des effectifs ouvriers. Le pôle aisé, concentrant une part importante des ménages de cadres dans les arrondissements parisiens et les communes de l'Ouest francilien, s'est renforcé. Les territoires en perte de vitesse, déjà les plus pauvres en 1984, couvrent le département de Seine-Saint-Denis et les communes situées le long de la Seine.

(1) « Les revenus des Franciliens : plus élevés, mais plus dispersés qu'en province », C. Martinez, Île-de-France à la page, septembre 2002.

(2) Voir Atlas des Franciliens, tome 3 : « Population et modes de vie », Iaurif-Insee.

Ce sont, pour beaucoup, des territoires de l'ancienne industrie et des quartiers d'habitat social faiblement attractifs, dont la plupart sont situés en Zones urbaines sensibles. Ils regroupent une part importante des ménages ouvriers et étrangers ce qui atteste, dans cette région, de l'interférence entre les questions de ségrégation spatiale et d'immigration étrangère. Une grande partie de l'espace central connaît un processus soutenu d'embourgeoisement, la centralité étant fortement valorisée en Île-de-France, reléguant les populations les plus pauvres dans les espaces les plus dépréciés.

Les stratégies des entreprises et des classes dominantes, en renforçant la concentration spatiale des catégories aisées, ont pour corollaire la concentration des couches populaires dans des espaces défavorisés. La situation actuelle des quartiers en difficulté est le fruit d'un long processus intriquant à la fois les effets des politiques urbaines (construction de grands ensembles, rénovation des centres), des restructurations de l'appareil productif (déindustrialisation) et de l'évolution du marché immobilier marqué par les interventions de l'État,

depuis l'après-guerre. La crise économique des années quatre-vingt-dix n'a fait qu'amplifier les difficultés inhérentes à ces quartiers.

Ces processus sont pour partie inhérents à l'histoire de la métropole francilienne. Une analyse comparative permettra d'envisager dans quelle mesure les politiques d'immigration ou d'habitat ont pu opérer différemment sur l'organisation sociale d'autres espaces métropolitains.

Les orientations des politiques de lutte contre la ségrégation en Île-de-France

La ségrégation socio-spatiale est perçue comme un problème majeur en France depuis la mise en place de la politique de la ville à la fin des années soixante-dix. Auparavant, la question sociale était posée en termes de protection sociale et de pauvreté. Elle visait des groupes sociaux, des situations individuelles (chômage, handicaps...) et non des territoires. Les documents de cadrage régionaux – Schéma directeur d'Île-de-France de 1994 ou Contrat de plan État-Région 2000-2006 – font de la lutte contre les disparités territoriales un enjeu important dans la région-capitale. La politique publique territorialisée donne une large part aux objectifs de mixité, mais d'autres finalités sont présentes.

L'objectif de «mixité sociale» est indissociable en France de la lutte contre la ségrégation : il en est la traduction opérationnelle directe⁽³⁾. Affichée comme une finalité de la politique de la ville dès la fin des années soixante-dix, la mixité prône les vertus du mélange de populations dans les espaces résidentiels.

L'objectif de «mixité sociale» est indissociable en France de la lutte contre la ségrégation : il en est même la traduction opérationnelle directe.



© B. Gégauiff, LAURIF

(3) C. Lelevrier : «Mixité et politique de la ville», supplément Habitat des Cahiers de l'Aurif, n°29, avril 2001.

Appliquée d'abord dans les quartiers en difficulté, où elle vise à ramener les classes moyennes, la mixité devient une référence pour l'ensemble des politiques urbaines et leurs traductions législatives : loi d'orientation pour la ville (1991) ; loi Chevènement sur la coopération intercommunale et loi Voynet sur l'aménagement du territoire (1999) ; loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (1998) ; loi SRU (2000). Sont aussi porteurs de cet objectif, les outils de planification et d'urbanisme (SCOT, PLH, PLU) et de financement du logement social (PLUS, 1999).

Cependant, nombre d'actions menées dans les quartiers en difficulté prennent acte de l'inégale répartition des populations en difficulté sur le territoire et visent à améliorer la situation et la qualité de vie des résidents. La gestion urbaine de proximité et les dispositifs de péréquation financière⁽⁴⁾ entre les communes s'inscrivent dans cette logique. Le développement de l'intercommunalité tente aussi de réintroduire une solidarité de moyens entre les communes d'une même agglomération.

Avec les politiques de discrimination positive fondées sur le Pacte de relance pour la ville (1996), l'État français a expérimenté un mode d'intervention innovant. Le principe est d'accorder des exonérations fiscales pour les entreprises s'implantant dans des territoires répondant à des critères précis d'éligibilité⁽⁵⁾. Ce mode d'action publique a été validé par l'Union européenne.

Compte-tenu des outils de suivi disponibles, les effets de ces politiques territorialisées sont difficiles à évaluer précisément et font l'objet de débats.

(4) En Île-de-France, il s'agit de la Dotation de solidarité urbaine et du Fond de solidarité entre les communes d'Île-de-France (FSCRIF), créés en 1991.

(5) Il s'agit des Zones urbaines sensibles.

Le projet Urbex*

Le projet Urbex, engagé en 1999, s'inscrit dans le cadre d'un programme financé par l'Union européenne. Il réunit des chercheurs de six pays et cherche à appréhender les dimensions spatiales de l'exclusion et de l'insertion sociale dans onze grandes villes européennes : Amsterdam, Rotterdam, Bruxelles, Anvers, Londres, Birmingham, Berlin, Hambourg, Milan, Naples et Paris.

La recherche s'est décomposée en trois phases :

- comprendre comment les évolutions de l'économie et des politiques nationales en matière d'emploi, d'éducation, d'action sociale ou de logement influent sur l'évolution des inégalités socio-spatiales ;
- considérer les liens entre la ségrégation spatiale et les effets de cumul pouvant engendrer une aggravation des processus d'exclusion, à partir d'un travail d'enquête auprès de populations particulièrement fragiles et d'entretiens auprès de représentants institutionnels ou associatifs. Les enquêtes se sont déroulées dans deux quartiers dans chaque métropole : un ancien quartier industriel en déclin et un quartier d'habitat social construit dans les années soixante ;
- analyser l'impact des politiques urbaines sur la ségrégation.

Il apparaît en conclusion que la question de la ségrégation sociale est appréhendée avec plus ou moins d'acuité selon les pays. Les politiques de protection sociale s'orientent vers un retrait du rôle de l'État, alors que le système de redistribution apparaît comme le seul moyen de garantir un minimum d'accès aux ressources. En matière de logement, le parc social tend à stagner sinon reculer, avec le risque grandissant qu'il soit voué à loger les plus démunis.

Cette recherche témoigne de la variété des situations locales et de la difficulté à démêler les effets croisés des contextes nationaux et locaux sur les processus d'insertion des populations. A chaque quartier, son histoire et ses modes d'intervention publique. Il paraît, en conséquence, difficile d'isoler un effet « négatif » du quartier sur l'insertion des individus. Le positionnement dans l'espace des quartiers, central versus périphérique, ne semble pas influencer sur les processus d'intégration. Si la transposition de « bonnes pratiques » semble illusoire, l'échange d'expériences apparaît au contraire riche d'enseignements.

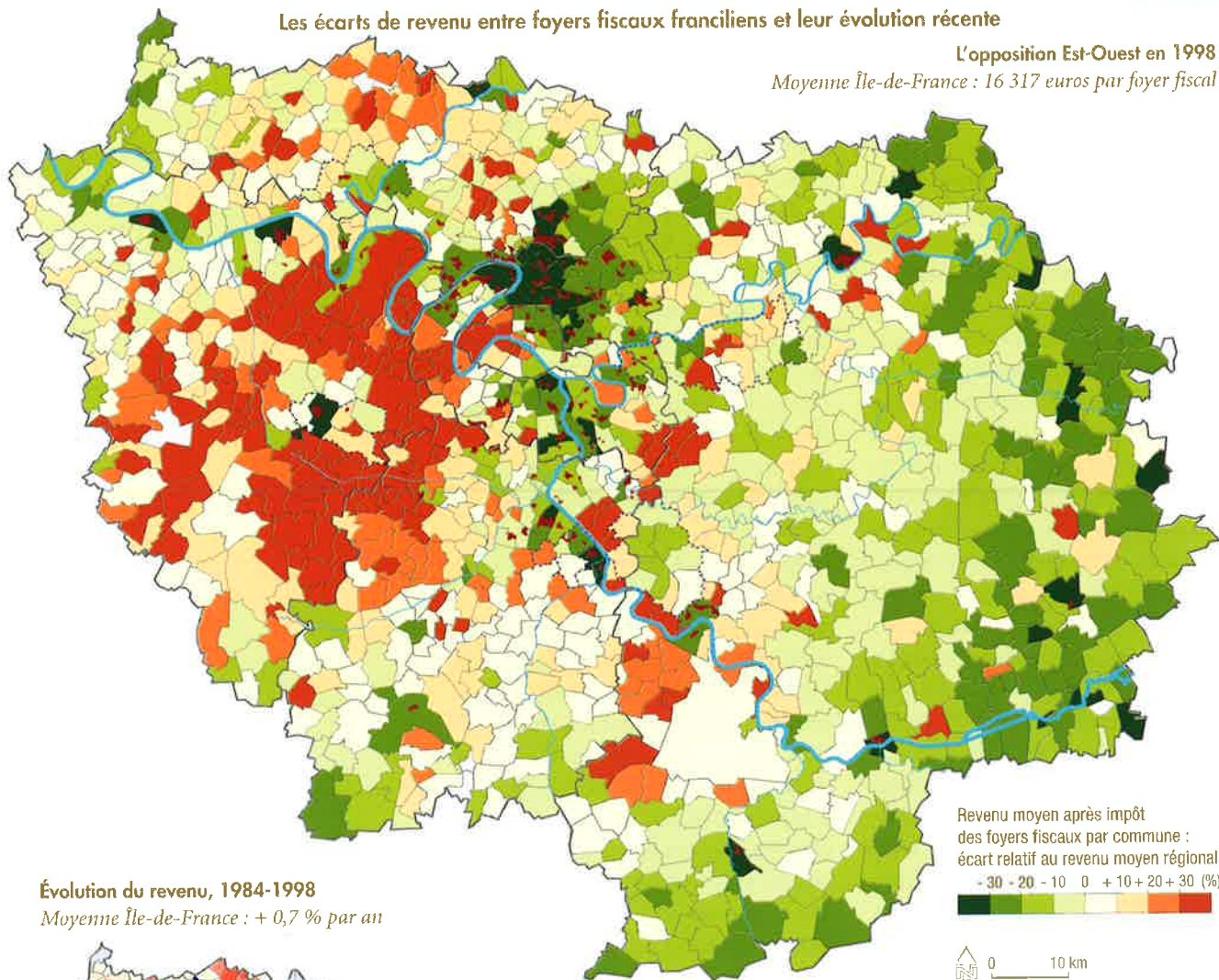
L'engagement des pays et des pouvoirs locaux dans les politiques territoriales varie considérablement d'un pays à l'autre. Quand elles existent, les politiques urbaines cherchent de plus en plus à intégrer des objectifs urbains, sociaux et économiques sur des territoires précis. Mais les auteurs déplorent le manque de coordination entre les différents niveaux de l'intervention publique. Ils soulignent, enfin, les contradictions entre les politiques visant l'intégration des populations sur un territoire donné et celles qui cherchent à en améliorer le cadre bâti. Le succès des premières conduit logiquement au départ des populations les mieux intégrées, celui des secondes à générer des hausses de loyer et à reporter ailleurs la concentration de populations en difficulté.

* Projet de recherche européen intitulé "The Spatial Dimensions of Urban Social Exclusion and Integration : a European Comparison", coordination Sako Musterd, <http://www.urbex.org>

Les écarts de revenu entre foyers fiscaux franciliens et leur évolution récente

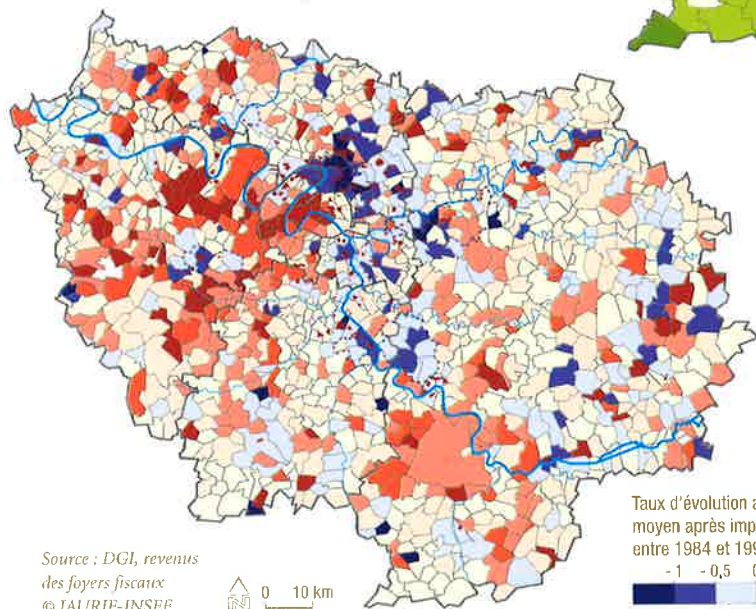
L'opposition Est-Ouest en 1998

Moyenne Île-de-France : 16 317 euros par foyer fiscal



Évolution du revenu, 1984-1998

Moyenne Île-de-France : + 0,7 % par an



Source : DGI, revenus des foyers fiscaux © JAURIF-INSEE

Les oppositions sociales se sont accentuées depuis 1984 en Île-de-France. Le pôle aisé se renforce à l'ouest. Il coupe Paris en deux, traverse les Hauts-de-Seine et se ramifie dans les Yvelines et dans l'Essonne jusqu'à Orgeval au nord-ouest et Limours au sud.

A contrario, les territoires en perte de vitesse, déjà les plus pauvres en 1984, couvrent une large zone contiguë qui s'étend du nord des Hauts-de-Seine à toute la Seine-Saint-Denis et plonge vers le sud en amont de la Seine jusqu'à Corbeil-Essonnes. S'y ajoutent quelques communes en aval de la Seine et les franges très rurales de la Seine-et-Marne.

□ communes rurales pour lesquelles l'information sur les revenus n'est pas disponible sur l'ensemble de la période 1984-1998

■ zones urbaines sensibles

⋯ Limite ville nouvelle

Ces politiques territorialisées voisinent, en France, avec les différentes politiques sectorielles de l'État dans le domaine du logement, de l'économie, du social, de la santé... Une partie d'entre elles s'appuie sur l'assistance, mécanisme destiné à aider des individus souffrant d'un handicap et en marge, de ce fait, du marché du travail. C'est le cas par exemple des « minima sociaux » qui instaurent des prestations pour des catégories cibles (allocation parent isolé, minimum vieillesse, allocation pour adulte handicapé...). Le Revenu minimum d'insertion (1988) a la particularité d'afficher un objectif d'aide à l'insertion de populations en marge du marché de l'emploi. L'État-providence s'appuie aussi sur des dispositifs d'assurance, mécanisme collectif de protection contre les risques fondé sur une mutualisation entre les travailleurs : retraite par répartition, caisse d'assurance maladie, assurance chômage... La politique du logement, qui a de fortes répercussions sur l'espace, fait l'objet d'investissements publics importants sous forme d'aides à la personne, obtenues en fonction de critères de ressources, ou d'aides à la construction. Si la vocation explicite de ces politiques n'est pas de lutter contre la ségrégation, le jeu des prélèvements et des dépenses produit néanmoins des effets redistributifs très importants entre les territoires⁽⁶⁾.

Pistes de réflexion pour l'étude comparative

Dans les métropoles européennes choisies, la question des inégalités est-elle plutôt posée en termes de pauvreté ou de ségrégation ? Y a-t-il nécessairement territorialisation de l'action publique ? Quelles sont les stratégies possibles ? Les résultats des recherches et des expériences étrangères devraient permettre de nourrir les réflexions.

Un bref survol des situations à l'étranger témoigne de fortes différences dans la manière d'appréhender les problèmes et les outils de lutte contre la ségrégation. Des pays comme l'Italie ou l'Espagne ne semblent pas poser la question sociale en terme de ségrégation socio-spatiale mais en terme de pauvreté et de protection sociale. Ils n'ont pas véritablement développé de politique territorialisée de lutte contre la ségrégation. Ces deux pays ont à la fois un très faible taux de logement social et une immigration étrangère récente et quantitativement faible. Y aurait-il un lien entre le développement du secteur du logement public et le développement de politiques explicitement destinées à lutter contre la ségrégation ? Quel est l'impact des processus migratoires ? D'autres pays ont, au contraire, une perception des problèmes plus proche de celle de la France : la question sociale y est posée en terme de ségrégation et s'accompagne de politiques territorialisées. C'est le cas dans plusieurs États unitaires centralisés d'Europe du Nord : la Grande-Bretagne et les Pays-Bas par exemple. L'Allemagne semble s'être engagée dans cette voie plus récemment⁽⁷⁾. Leurs politiques territorialisées consistent-elles à produire une redistribution des moyens à la hauteur des besoins dans les secteurs défavorisés ou à disperser les populations en difficulté sur le territoire, afin de mieux répartir la charge de ces populations entre les communes ?

**Anne-Claire Davy, Brigitte Guigou,
Olivier Mandon et Mariette Sagot**

(6) L. Davezies : « L'action des pouvoirs publics : transferts sociaux ou politiques territorialisées », Supplément Habitat des *Cahiers de l'Aurif*, n°29, avril 2001.

(7) J.J. Helluin : « Entre quartiers et nations : quelle intégration des politiques publiques de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en Europe ? », *Espaces et Sociétés*, n°104, oct-déc. 2001.

Strasbourg : une communauté urbaine aux territoires de plus en plus typés

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

L'analyse des caractéristiques socio-démographiques des communes et des quartiers de la Communauté urbaine de Strasbourg en 1999 montre le maintien, voire l'accentuation des disparités territoriales, observées dix ans plus tôt.

Celles-ci sont décrites à travers trois exemples : les profils démographiques, ceux de la population active, ainsi que les interactions avec les caractéristiques du parc des logements.

Les profils démographiques des quartiers

En 1999, les structures de population des quartiers et des communes de la communauté présentent des caractéristiques très tranchées. La différence fondamentale distingue les communes de la deuxième couronne des sept grandes communes urbaines. La quasi totalité des petites communes abrite essentiellement des familles qui, selon l'ampleur de l'urbanisation récente, sont soit assez jeunes, soit déjà constituées.

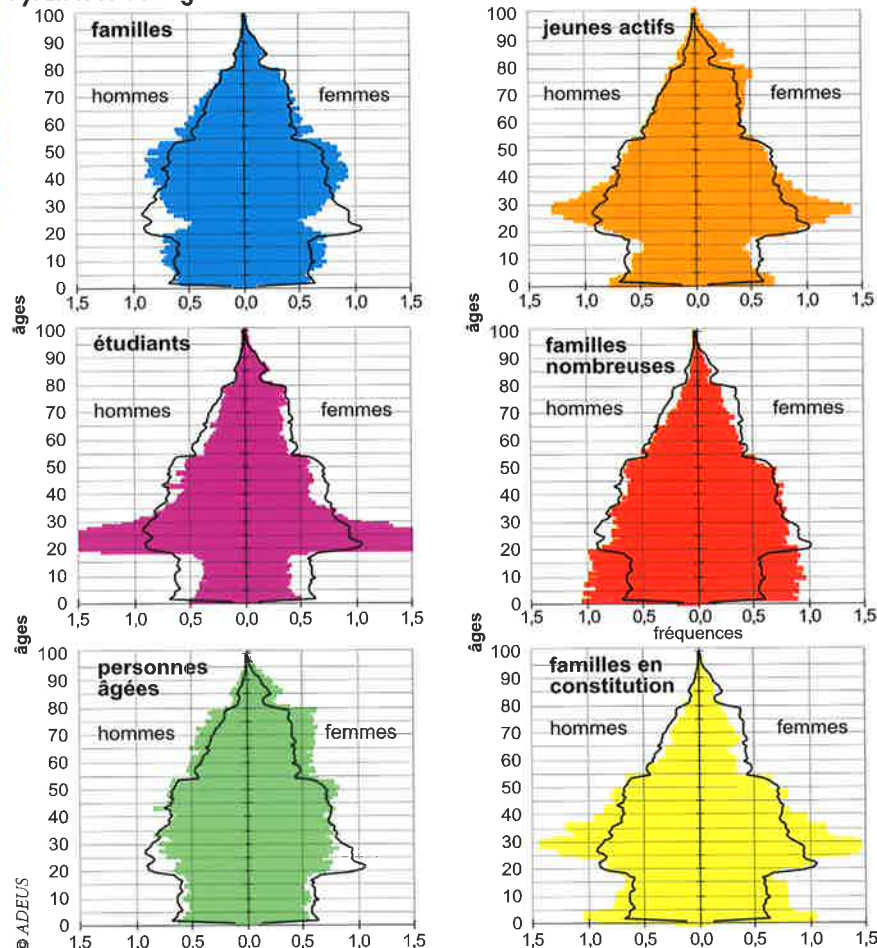
Les quartiers des communes urbaines ne présentent pas, pour autant, un profil identique, au contraire. Les quartiers centraux de Strasbourg se distinguent par une très forte sur-représentation des jeunes âgés de 18 à 24 ans.

À proximité de ces quartiers centraux, les jeunes actifs sont majoritaires. Il s'agit pour l'essentiel des faubourgs strasbourgeois (Neudorf, Vieux Cronenbourg, Koenigshoffen, Montagne Verte), ainsi que de quelques quartiers de Schiltigheim et Bischheim.

Les quartiers à forte implantation de parc social situés en franges de Strasbourg (Neuhof, Cronenbourg, Hautepierre, Elsau, Canardière...) présentent un profil complètement différent, avec une sur-représentation des enfants et adolescents (quartiers jeunes), et une des plus faibles présences de personnes âgées.

En simplifiant, on peut décrire l'occupation démographique de la manière suivante : les étudiants au centre puis, par cercles concentriques successifs, les jeunes actifs dans les faubourgs, les familles très nombreuses dans le parc

Pyramides des âges



social aux franges de la commune centre, et enfin les familles dans la deuxième couronne. Les personnes âgées, elles, sont sur-représentées dans plusieurs quartiers et plus particulièrement dans les plus aisés.

Cette très forte spécialisation des territoires dans l'accueil des populations ne s'est pas fondamentalement modifiée depuis 1990. Elle s'est même, par endroit, accentuée. Chaque catégorie est devenue pour ainsi dire encore plus typée qu'elle ne l'était en 1990.

Les profils socio-professionnels continuent à changer

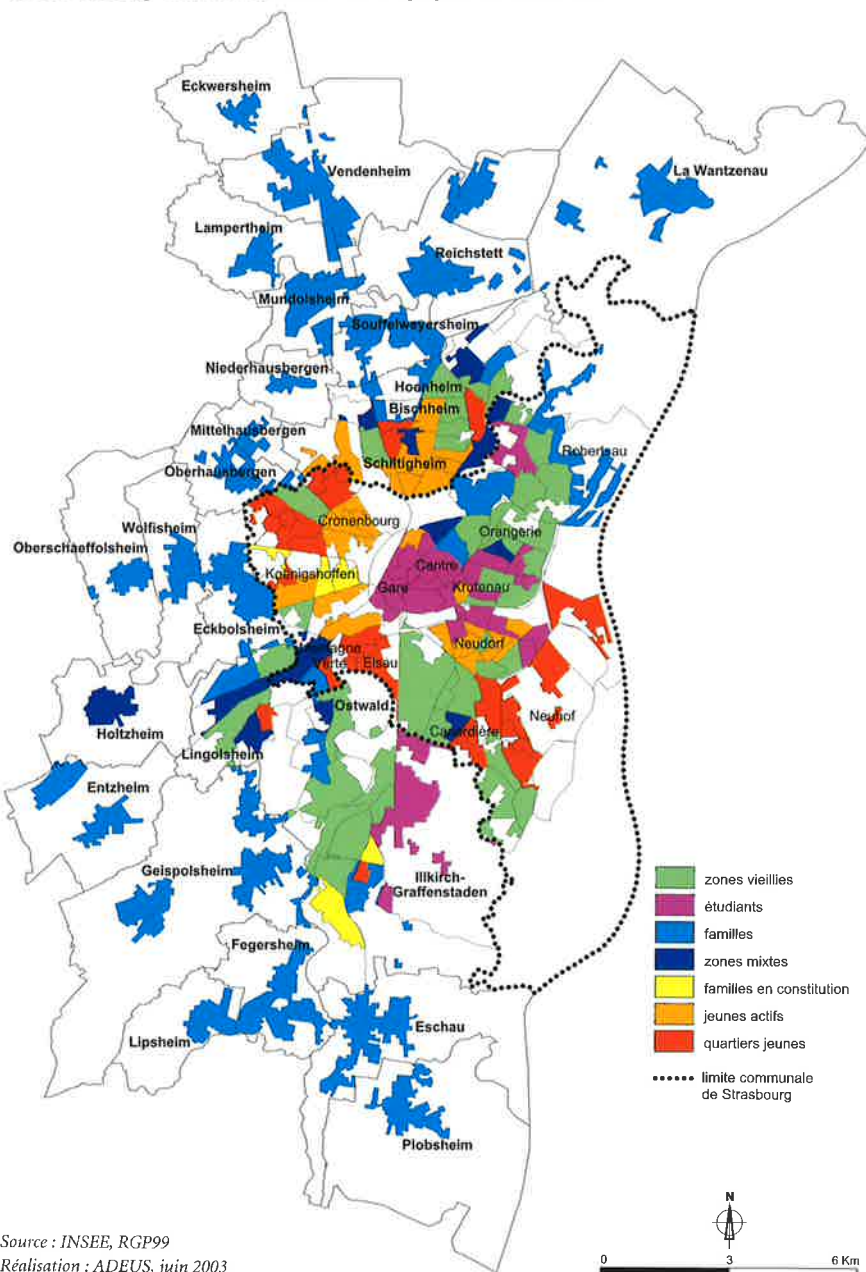
Le profil socio-professionnel de la population active occupée s'inscrit dans un processus de baisse continue du nombre d'ouvriers, combiné à une forte augmentation des catégories intermédiaires et des cadres.

CSP	1990 (%)	1999 (%)
Artisans	4,7	4,7
Cadres	16,1	17,8
Prof. interméd.	22,2	25,0
Employés	29,1	28,9
Ouvriers	27,5	23,6

Ces fortes mutations des profils socio-professionnels ne s'accompagnent pas ou peu de changements de localisation. On observe la plus forte inertie dans les quartiers où le nombre d'ouvriers domine. La baisse du nombre d'ouvriers (moins importante que pour l'ensemble de la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) est compensée par une augmentation du nombre des employés, alors que la part des cadres, déjà très faible, y baisse.

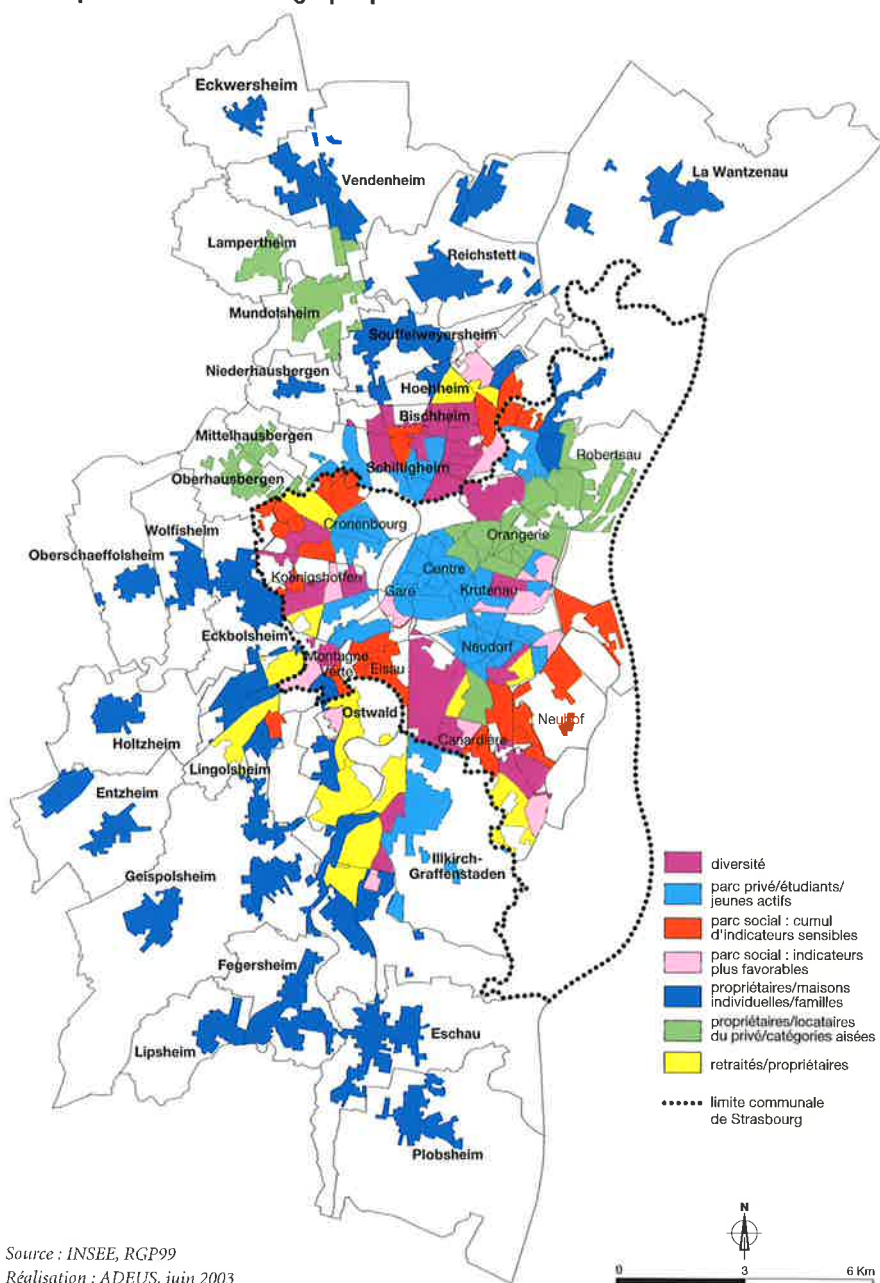
Les quartiers dominés par les cadres supérieurs en 1990 le sont restés en 1999 avec une accentuation de cette présence au détriment des ouvriers et des employés.

Typologie des communes et des quartiers de la Communauté urbaine de Strasbourg, selon la structure de la population en 1999



Source : INSEE, RGP99
Réalisation : ADEUS, juin 2003

Typologie des communes et des quartiers de la Communauté urbaine de Strasbourg en 1999, selon les caractéristiques de l'habitat et des profils sociaux-démographiques



Source : INSEE, RGP99
Réalisation : ADEUS, juin 2003

Dans le groupe de quartiers abritant essentiellement des cadres et des professions intermédiaires, ces derniers ont vu leur part passer de 54,8 % à 60,4 % entre 1990 et 1999. Durant la même période, la part des ouvriers est passée de 15 % à 11 %.

Ce processus de «gentrification» déjà largement entamé dans le centre-ville et à la Krutenau se diffuse de proche en proche pour toucher le Neudorf et le quartier de la Gare.

Tout se passe comme si la baisse du nombre d'ouvriers s'opérait plus dans les quartiers où ils étaient déjà très fortement sous-représentés, contribuant ainsi à une accentuation des caractéristiques socio-professionnelles des quartiers.

Le niveau du chômage augmente

Le niveau du chômage dans la CUS s'établit à 11,2 % en 1999. Cette moyenne masque néanmoins de très fortes variations selon les quartiers. A Strasbourg, la Robertsau ou les quartiers européens et allemands (l'Orangerie) sont peu touchés. A l'inverse, les quartiers d'habitat social, quelle que soit leur localisation, sont très lourdement atteints. Par endroits, le chômage peut y concerner plus d'un actif sur trois. Ces territoires sont également ceux où les niveaux de diplôme sont les plus bas de l'agglomération. La population sans aucun diplôme peut y dépasser 50 %.

Les variations depuis 1990 indiquent que ce sont les quartiers qui étaient déjà lourdement touchés en 1990 qui ont vu leur niveau de chômage augmenter le plus rapidement. Deux exemples : dans le quart des quartiers les moins touchés de la CUS, le niveau du chômage est passé de 5,2 % à 5,7 %. A l'opposé, dans le quart des quartiers les plus touchés de la CUS, le niveau est passé de 15,7 % à 21,2 %. Ces derniers ont absorbé 43 %

de l'augmentation du nombre de chômeurs de la CUS entre 1990 et 1999, alors que le nombre d'actifs dans ces quartiers a beaucoup diminué durant la même période : 1 300 actifs en moins et 2 300 chômeurs en plus.

L'occupation différenciée du territoire : quels mécanismes ?

Le moteur sous-jacent de ces mécanismes de spécialisation des territoires semble être les caractéristiques propres au parc de logements. Cette influence est déterminante, non seulement pour le type de population accueillie, mais encore pour les rythmes et les mécanismes de son renouvellement.

En effet, un parc locatif privé de petite et moyenne taille attire en premier lieu des jeunes, qu'ils soient étudiants ou actifs. C'est le cas de l'ellipse insulaire, de la Gare, de la Krutenau, de Neudorf ou encore du Vieux Cronembourg. Ces territoires accueillent des populations très mobiles, qui sont remplacées par d'autres ayant le même profil. Ainsi, malgré un fort renouvellement des populations de ces quartiers, elles ont toujours les mêmes caractéristiques.

Un parc dominé par les propriétaires implique une prédominance de familles qui, selon le déroulement de l'urbanisation passée, seront soit en voie de constitution, soit déjà constituées. Le caractère sédentaire des propriétaires implique un renouvellement de la population très lent. Dans ces territoires, pour qu'il y ait apport de nouvelles populations, la construction de nouveaux logements s'impose. Le parc social, quant à lui, recueille des populations modestes, de plus en plus fragiles socialement, pour qui les prix pratiqués dans le parc locatif privé sont souvent prohibitifs. D'où une population très captive et des taux de rotation beaucoup plus bas que ceux du parc locatif privé.

Certes, certains quartiers de la CUS présentent une diversité dans le parc des logements qui permet une certaine mixité des populations (quartiers en mauve sur la carte). C'est le cas notamment à Bischheim, à Schiltigheim et à Koenigshoffen.

Néanmoins, le processus en oeuvre depuis les années 70 dans la CUS, fait que les différents segments du parc de logements (quel que soit le critère : statut d'occupation, taille...) ont tendance à se regrouper. Par exemple, en raison des différentes OPAH, le parc social de fait dans la grande ellipse (Krutenua, Centre et Gare), a certes été réhabilité et son confort amélioré, mais son rôle social a complètement disparu à la fin de son conventionnement. Il est retombé dans le marché libre, dont il a désormais les caractéristiques, y compris celles de peuplement. Ainsi les ouvriers et les populations modestes quittent ces quartiers (qui sont réappropriés par des couches plus aisées de la population), et s'installent dans le parc social. Dans ce dernier, les populations les moins touchées par les problèmes d'emploi partent. Ce double mouvement fait que les quartiers d'habitat social concentrent les populations les plus en difficulté de l'agglomération. En même temps, les quartiers centraux et une partie des faubourgs se spécialisent dans l'accueil d'autres populations. Toutes ces caractéristiques et ces mouvements font que la spécialisation des territoires, non seulement se maintient, mais s'accroît. L'objet, ici, n'est pas tant de montrer les interactions entre parc de logements et caractéristiques des populations. Elles sont connues. Il s'agit plus de mettre en évidence la contribution d'un parc de logements aux caractéristiques homogènes dans les quartiers à un nivellement des profils des populations accueillies. Ce processus d'homogénéisation, en oeuvre dans les différents quartiers, tend

à minimiser les différences des profils socio-démographiques à l'intérieur de chaque territoire, et à les maximiser avec les autres. Les jeunes, les personnes âgées, les couches aisées, les populations en difficulté, ou encore les familles... chaque type de population occupe ainsi un territoire bien déterminé.

Néanmoins, laisser ces évolutions perdurer revient à accepter à terme autant de territoires que de types de population, avec toutes les conséquences qu'implique le manque de diversité et de mixité.

Une politique locale de l'habitat s'inscrit par définition dans la durée. L'intervention publique (État et collectivités) a permis durant les années 60 de construire les grands ensembles pour répondre aux besoins en logements sociaux. Durant les années 1970 et 1980, elle a permis de réhabiliter le parc privé. Les années 1990 ont vu le parc social bénéficier à son tour de fortes interventions pour sa réhabilitation.

La Communauté urbaine de Strasbourg bénéficie d'une longue expérience en matière de politique de l'habitat. Elle a déjà mis en oeuvre deux PLH (1987 et 1995). Néanmoins, la persistance des déséquilibres de répartition du parc des logements constitue un défi majeur.

Le nouveau PLH, adopté en décembre 2002, loin de mettre l'accent essentiellement sur l'offre et sur le parc social, opère une réorientation pour répondre à tous les besoins, en intégrant la qualité des logements et du cadre de vie et en favorisant une démarche concertée de rééquilibrage du peuplement. Et, vu la multiplicité des interventions publiques, il devra également impulser une réelle complémentarité entre les PLU, les PDU, ainsi qu'avec l'ensemble des actions de la politique de la ville.

Ahmed Saïb

Paris : la densité, un bon outil pour connaître le territoire ?

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

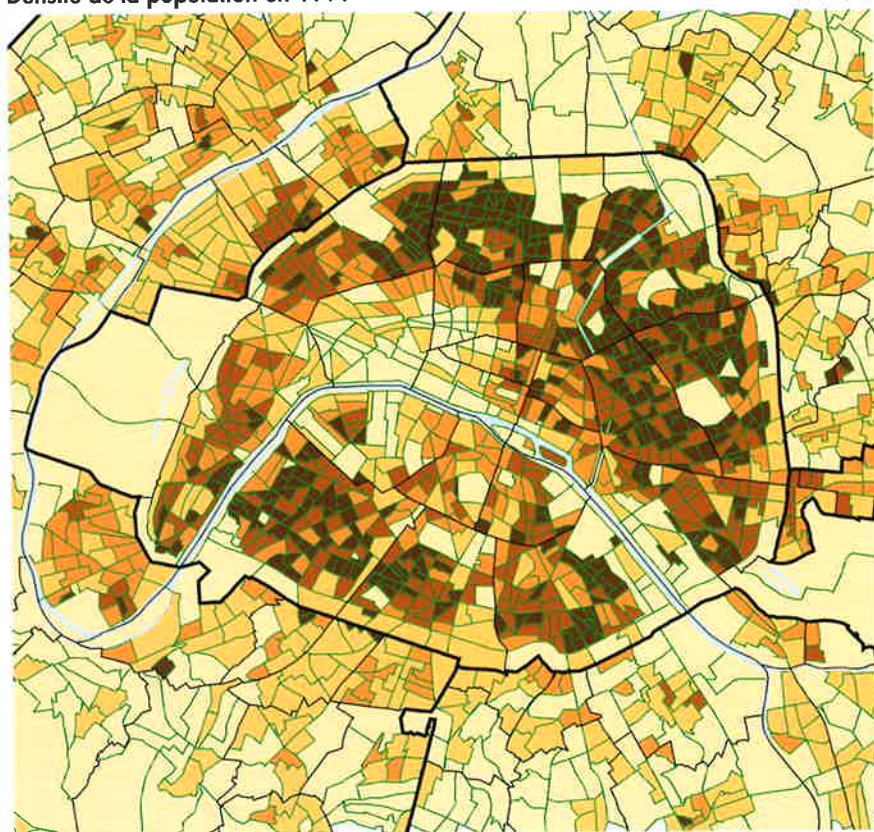
La qualité de vie en ville peut-elle être mesurée par des indicateurs statistiques ? C'est la question fondamentale posée par le débat sur les densités. Densité bâtie et densité des populations et d'emplois dessinent deux territoires dans Paris entre centre-ouest et arrondissements périphériques.

La densité est une composante majeure de la réflexion sur la politique d'urbanisme. Les trois indicateurs statistiques fondamentaux : densité du bâti, densité de la population, densité de l'activité s'efforcent de renvoyer à des concepts essentiels de la vie en ville : cadre de vie, espace disponible pour se loger, distance et temps de déplacement pour aller travailler, facilité d'accès aux équipements et services. Ces indicateurs suffisent-ils à rendre compte de réalités si complexes ?

Au XIV^e siècle, 500 habitants à l'hectare dans le centre de Paris

On est souvent surpris par la densité très élevée de la population que l'on pouvait constater autrefois dans Paris. Au XIV^e siècle, par exemple, les données disponibles montrent que la densité globale de Paris, à l'intérieur des 439 ha fermés par l'enceinte de Charles V, atteignait 500 habitants à l'hectare. Pourtant les maisons, en bois et en torchis, n'ont que deux à trois étages et l'espace est occupé par un grand nombre d'églises, flanquées de leur cimetière et par de nombreux palais et maisons nobiliaires. En contrepartie, les rues ne sont pas larges (4 m en moyenne) et chacun se contente d'un espace public et privé sensiblement plus étroit. Sous la Révolution, en 1789, il est attesté que le quartier des Lombards avait une densité de plus de 1 000 habitants à l'hectare. En 1861, alors que les limites de Paris ont été repoussées jusqu'à l'enceinte de Thiers, la densité moyenne baisse à 217 habitants par hectare. Mais dans le centre, les 2^e et

Densité de la population en 1999



Nombre d'habitants à l'hectare

- plus de 400
- de 300 à 400
- de 200 à 300
- de 100 à 200
- moins de 100
- Contours d'IRIS

0 0,5 1 km

Source : recensement de la population, INSEE, 1999
© APUR



Certains quartiers présentent des densités urbaines très fortes, mais aussi une réelle qualité de vie.
© APUR

Densité de population =	$\frac{\text{nombre d'habitants}}{\text{surface de terrain}}$
Densité du bâti =	$\frac{\text{surface de plancher}}{\text{surface de terrain}}$
Densité d'emploi =	$\frac{\text{nombre d'emplois}}{\text{surface de terrain}}$

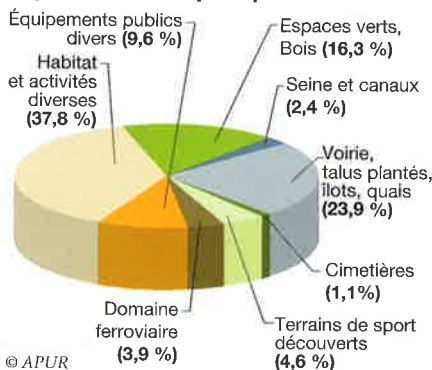
3^e arrondissements atteignent 850 habitants/ha. Depuis lors, ces densités très élevées ont été divisées par quatre. Mais Haussmann n'est pas le responsable de cette chute des densités : si le percement des avenues nouvelles dégage des espaces publics plus larges, en revanche les constructions aux abords, très denses, compensent largement les terrains cédés à la voirie. La densité du bâti haussmannien est, aujourd'hui encore, l'une des plus élevées qui soit. Elle dépasse cinq en moyenne sur des îlots entiers, ce qui est exceptionnel pour les constructions modernes. Paris atteint en 1921, 2 900 000 habitants. Ce chiffre est maintenu jusqu'en 1954 (2 850 000). La baisse est relativement rapide jusqu'à 1975 (2 290 000 habitants) puis elle se ralentit : 2 176 000 habitants en 1982 et 2 125 000 en 1999.

Un paradoxe apparent : plus de surfaces habitables et moins d'habitants !

De 1973 à 2000, la surface habitable dans Paris est passée d'environ 57 millions de m² à 72 millions en 2000, soit un accroissement de plus de 25 %, alors que la population a diminué, elle, de 7 %. Cela s'explique : la taille des ménages a baissé, passant de 2,3 à 1,9 personnes par logement, et surtout la surface habitable par personne a considérablement augmenté, passant de 22 m² en 1973 à 32 m² en 1996 : + 50 % en 25 ans !

Il s'agit d'une évolution considérable qui n'est pas propre à Paris. D'ailleurs, elle se poursuit encore : la taille des ménages est passée de 1,92 en 1990 et à 1,87 en 1999 et la surface habitable moyenne de 29 m² en 1988 à 32 m² par habitant en 1996. Le développement des activités, qui ont parfois pris la place des logements, est un autre facteur expliquant la dépopulation historique du centre. Ce phénomène a pris une grande ampleur à l'ouest du centre historique, dans la cité financière et le quartier des affaires (partie ouest des 1^{er} et 2^e arrondissements, 8^e, sud du 17^e et nord du 16^e). Ce sont les secteurs de Paris dont la densité de population est aujourd'hui la plus faible. Mais la densité du bâti et la densité cumulée de la population et des emplois y sont les plus fortes.

Répartition de l'espace parisien



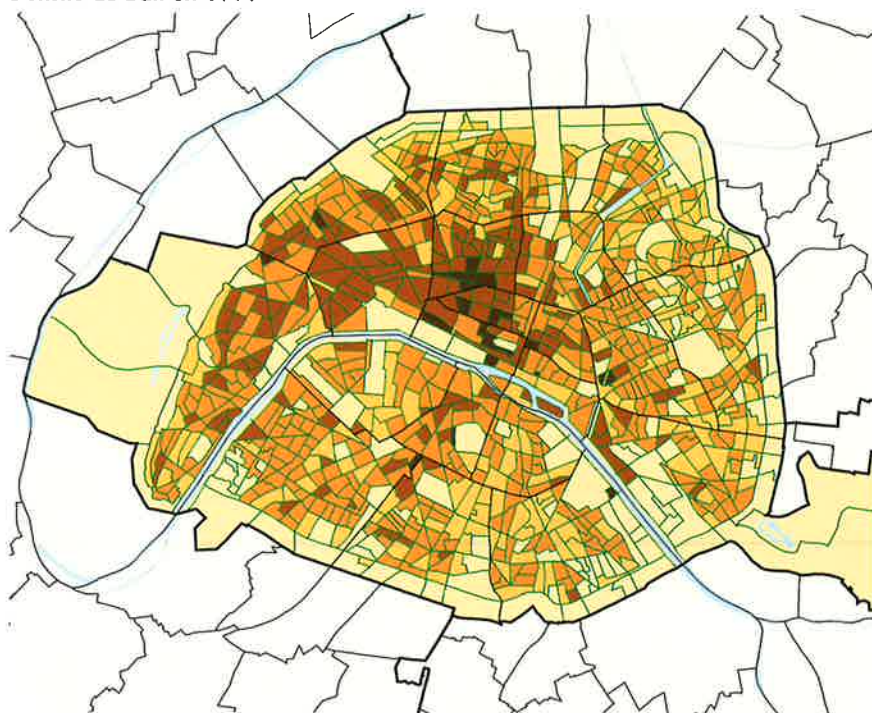
Les espaces publics et les équipements de plein air occupent 52 % du territoire de Paris

Au total, Paris compte 10 540 ha. Les espaces verts publics, y compris les parties plantées des Bois, en occupent 16 %, la voirie 24 %, les terrains de sport découverts 5 %, le domaine ferroviaire 4 % et les cimetières 1 %. Les terrains affectés aux autres équipements, à l'habitat et aux activités ne s'étendent donc que sur 5 000 ha et ne forment que 48 % de l'espace total. Le coefficient d'emprise (assiette des constructions rapportée à la surface du terrain) y est d'environ 2/3, ce qui laisse peu d'espace pour les cours et les jardins privés, y compris les cours de récréation dans les écoles ou les jardins des ambassades ou des ministères. Des espaces publics largement dimensionnés, bordés par des espaces privés très denses. Telle est la marque du tissu urbain parisien qui est ainsi à la fois aéré et animé.

Paris est-il trop dense ?

Dans sa définition de 1999, l'agglomération de Paris s'étend sur 2 734 km². Elle compte 9 645 000 habitants, soit environ 35 habitants par ha. La densité s'accroît en se rapprochant du centre : 18 en grande couronne, 61 en petite couronne et 202 à Paris (245 sans les Bois de Vincennes et de Boulogne). Paris rassemble ainsi 22 % de la population sur 4 % de la superficie de l'agglomération. Hors Paris, les densités élevées suivent largement les axes de transport en commun en site propre (RER et réseau ferré SNCF de banlieue). Par comparaison, Londres ou Tokyo offrent une répartition sensiblement plus étale de la population au sein de leur agglomération (avec un niveau moyen de densité nettement plus élevé globalement à Tokyo). À l'inverse, New York présente en son centre (Manhattan notamment) une

Densité du bâti en 1999



Surface de planchers par rapport à la surface totale de l'IRIS.

- plus de 4
- de 3 à 4
- de 2 à 3
- de 1 à 2
- moins de 1
- Contours d'IRIS

0 0,5 1 km

Source : FPB 1999 (DGI), STDF 1999 (DAUC)
© APUR

Nombre cumulé d'emplois et d'habitants à l'hectare

- plus de 400
- de 200 à 400
- de 100 à 200
- de 40 à 100
- de 20 à 40
- moins de 20
- Limites d'agglomération

0 2,5 5 km

Source : Recensement de la population 1999, INSEE
© APUR

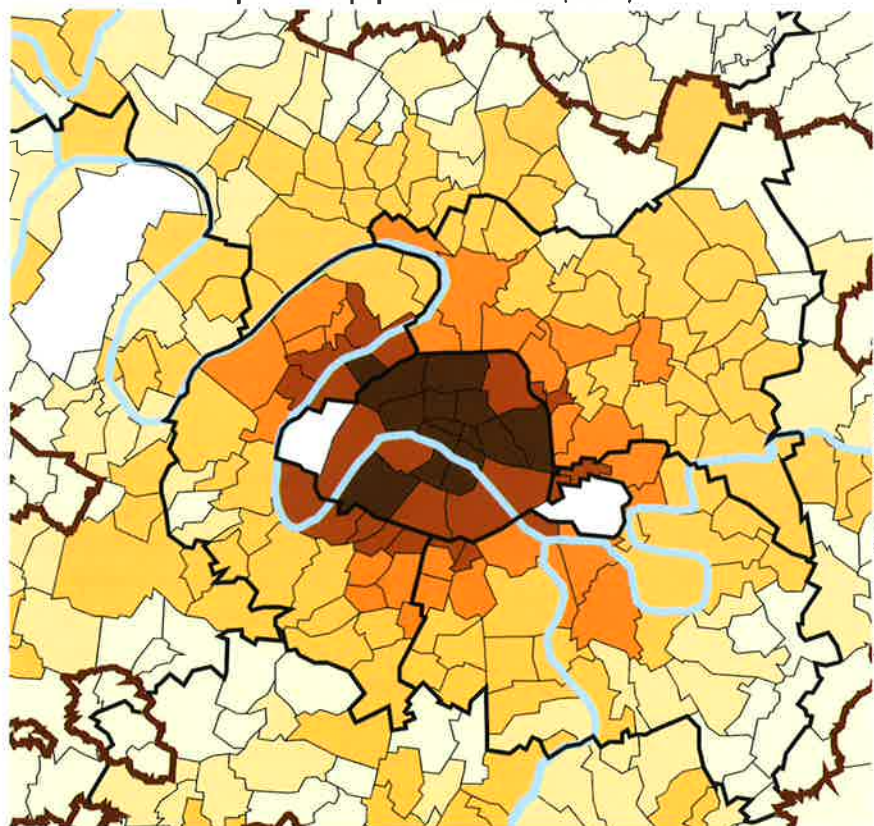
concentration un peu plus forte qu'à Paris qui contraste avec une périphérie dont la densité est beaucoup plus faible que celle de la banlieue parisienne.

La densité des emplois suit à peu près la même loi de répartition, avec toutefois un tropisme plus centralisateur. L'agglomération parisienne compte 4 768 000 emplois (au lieu de travail) soit une densité de 17 emplois par ha en moyenne, passant de 14 en grande couronne, à 27 en petite couronne et à 157 à Paris. Paris détient ainsi 34 % des emplois. L'emploi est donc sensiblement plus concentré que l'habitat.

Le constat est général : Londres, New York ou Tokyo présentent des concentrations d'emploi au moins aussi fortes que Paris.

De puissantes raisons militent en ce sens : la concentration relative des emplois minimise les distances parcourues et facilite les échanges et l'usage des transports en commun. L'enquête générale sur les transports en commun

Densité cumulée d'emplois et de population en 1999 (INSEE)



Source : recensement de la population, INSEE, 1999 - © APUR



© Documentation Française - Interphotothèque

Des tours, un quartier peu dense.



© Doc. Française - Interphotothèque

Où est la qualité de vie ? La Madeleine, un quartier dense...

menée en 1991-1992 auprès de 16 000 ménages de la région Ile de France a permis de calculer qu'un emploi dans Paris génère un déplacement quotidien domicile-travail en voiture de 1,1 km (17 % des personnes prennent leur voiture et parcourent en moyenne 9,3 km par jour), un emploi en petite couronne en génère 3 km (49 % prennent leur voiture et parcourent 8,4 km) et un emploi en grande couronne 4,1 km (65 % prennent leur voiture et parcourent 8,6 km en moyenne).

La loi SRU offre un nouveau champ de réflexion

Bien qu'elle cherche à éviter le mitage urbain des espaces ruraux, la loi SRU ne prend pas le parti explicite de la densification. Mais elle induit le concept nouveau de «développement durable». Ce concept implique l'équité sociale, mais aussi et surtout l'utilisation économe de l'espace et la protection de l'environnement. La loi revient fondamentalement sur la logique malthusienne des textes antérieurs : elle a pendant un temps

interdit de fixer une taille minimum pour les parcelles à bâtir et elle renoue avec la tradition du redécoupage parcellaire et de la densification «progressive», qui a caractérisé la formation sédimentaire de toutes les villes pendant des siècles.

Ce retour discret à la ville dense est en fait une révolution copernicienne. Dans ce contexte, la question qui est posée devient d'abord celle de la qualité de vie en ville. Quel tissu urbain offre la meilleure convivialité, le plus grand bonheur de vivre ensemble ? On le voit, après le temps des statistiques, vient celui de la concertation et du débat démocratique. C'est la naissance d'une pensée urbaine renouvelée et peut-être d'un nouveau débat social.

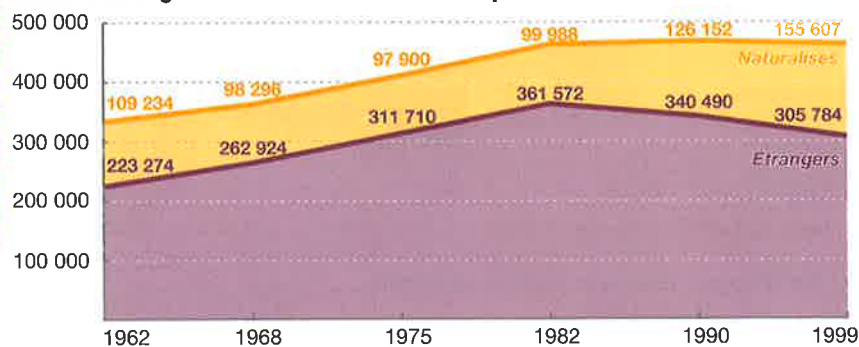
Paul Rouet

Paris : une population étrangère implantée de façon différenciée

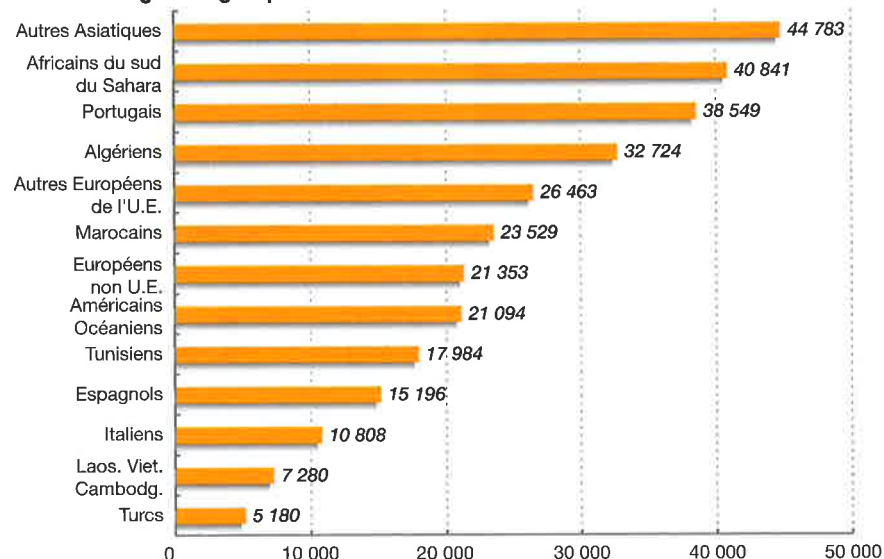
IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

À Paris, un habitant sur sept est étranger. En France, un étranger sur dix habite Paris. Enfin, à Paris, deux étrangers sur trois sont originaires de pays non communautaires. Ces chiffres et cette diversité sont les caractéristiques d'une grande capitale. Au centre de l'agglomération, l'implantation des étrangers est très différenciée selon les territoires.

Effectif d'étrangers et de naturalisés à Paris depuis 1962



Effectifs des grands groupes de nationalités à Paris, 1999



Source : recensement de la population, INSEE, 1999

Depuis la fin du XIX^e siècle, Paris accueille une population étrangère importante, que ce soit pour poursuivre des études, engager un cursus professionnel, ou, pour une durée plus longue, pour des raisons économiques ou politiques. C'est le fait de sa position économique et culturelle centrale en France, de son statut de capitale d'un ancien empire colonial et de son rayonnement international. Pour l'immigrant, l'arrivée à Paris se traduit souvent par le commencement d'un parcours d'intégration dans la société française⁽¹⁾.

306 000 étrangers à Paris, dont 70 % ressortissant de pays non communautaires

306 000 personnes de nationalité étrangère sont décomptées à Paris au dernier recensement de la population de 1999 – c'est-à-dire 14 % environ de la population totale, soit une part nettement plus forte que celles enregistrées à Lyon (8 %) ou Marseille (7 %). Environ 215 000 de ces Parisiens de nationalité étrangère, soit 70 % de l'ensemble, sont ressortissants de pays non communautaires. La capitale n'échappe pas aux tendances lourdes des flux migratoires qui traversent la France. Le nombre d'étrangers résidant à Paris a diminué depuis 1982 alors que, pen-

(1) Document de synthèse d'une étude approfondie de l'APUR sur la situation des étrangers à Paris commanditée par la Délégation à la Politique de la ville et à l'Intégration, dont les travaux sont coordonnés.

dan la même période, celui des personnes qui ont acquis la nationalité française a progressé. Ceux-ci représentent à présent 7 % des Parisiens. L'intensité de la naturalisation diffère en fonction des origines nationales, du simple au double entre originaires de l'Afrique subsaharienne (trois sur dix) et de l'ex-Indochine française (six sur dix) et dépend de l'ancienneté de présence, du statut de migrant, économique ou politique, ainsi que de bien d'autres facteurs. Parmi les 306 000 Parisiens étrangers, les nationalités les plus diverses sont représentées. Les raisons multiples qui peuvent conduire des étrangers à s'installer à Paris génèrent dans la capitale une mosaïque de nationalités bien plus variée qu'en banlieue ou sur l'ensemble du territoire national.

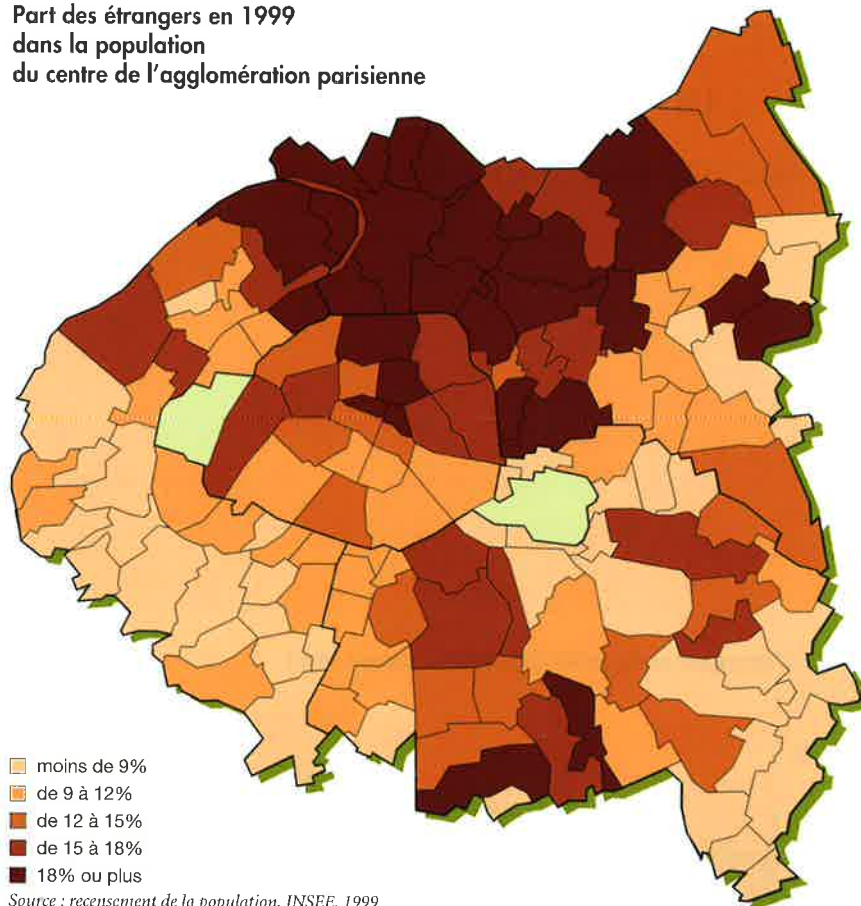
Ainsi, les Maghrébins, Turcs et Européens de l'Union, qui constituent 78 % des étrangers vivant sur le sol français, ne constituent que 56 % des Parisiens de nationalité étrangère.

Une implantation dans la capitale caractéristique et différenciée

La variété et la diversité des populations de nationalités étrangères dans la capitale – plus généralement au centre de l'agglomération parisienne – s'accompagnent de localisations très différenciées dans l'espace parisien, à la fois en termes de nombre relatif d'étrangers dans la population totale, mais aussi d'implantations en fonction de l'origine nationale.

Le Nord et le Nord-Est de la capitale – dans les quartiers où la part des étrangers dans la population est la plus forte – sont les secteurs où s'implantent le plus souvent les Africains, qu'ils soient maghrébins ou en provenance des pays du sud du Sahara.

Part des étrangers en 1999 dans la population du centre de l'agglomération parisienne



Source : recensement de la population, INSEE, 1999

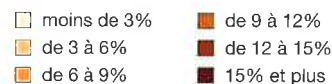
Part des étrangers dans la population parisienne non communautaires



communautaires



D'autres quartiers connaissent une forte implantation d'étrangers. Toutefois, la représentation de la population étrangère y est plus différenciée, comme dans l'Ouest parisien, avec une dominante d'étrangers du sud de l'Europe communautaire, ou par exemple autour de Belleville, avec des effectifs importants de familles chinoises et maghrébines.



Source : recensement de la population, INSEE, 1999

Une population qui vieillit et se féminise

Les générations des 20-59 ans sont largement prédominantes et en majorité masculines. De ce fait, les Parisiens de nationalité étrangère apparaissent plus encore que leurs concitoyens français de naissance au rang des actifs.

Il convient cependant de nuancer cette analyse à la lecture attentive de la pyramide des âges. Outre des écarts en fonction de l'origine nationale, on note :

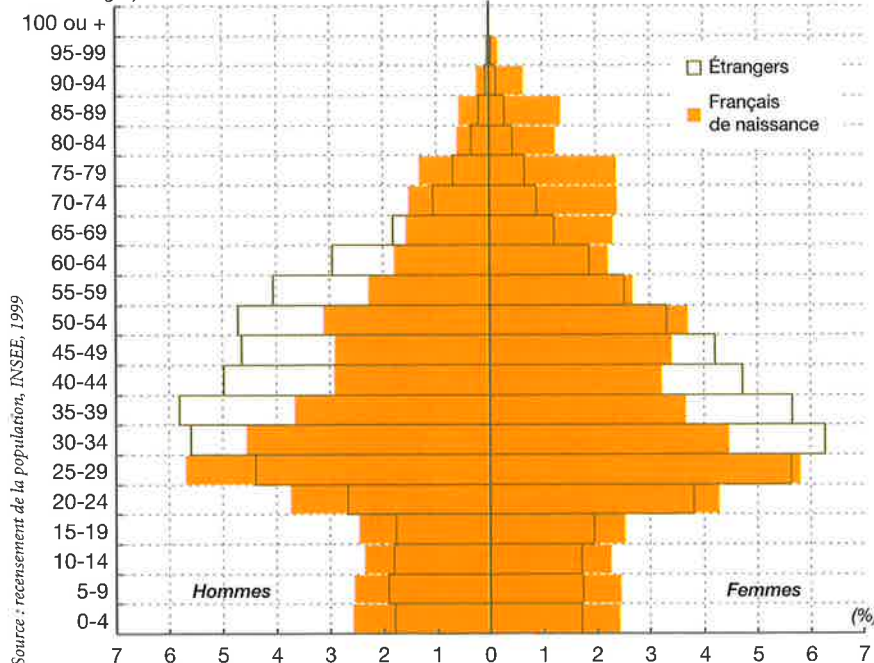
- un vieillissement récent et important de certains groupes de travailleurs immigrés installés depuis longtemps à Paris : Maghrébins et bientôt Africains du sud du Sahara ;
- une féminisation progressive de la population étrangère ;
- enfin une dimension bien plus familiale que ne le laisserait entendre la simple analyse de la pyramide des âges, les enfants d'étrangers et parfois leur conjoint étant la plupart du temps de nationalité française.



Sur ce dernier point, le recensement fait apparaître une proportion plus importante de familles avec enfants chez les étrangers non communautaires que chez les Français de naissance. Ce profil perdure avec la naturalisation. Les originaires de l'Union européenne, de leur côté, possèdent également cette particularité, même si celle-ci tend à s'effacer quand ils sont naturalisés. Le profil des ménages devient alors très proche de celui des Français de naissance, avec une part prédominante des personnes seules.

Pyramide des âges des étrangers et des Français de naissance

(groupes d'âges)



Moins de chômage et de précarité à Paris que sur le reste du territoire national pour les étrangers...

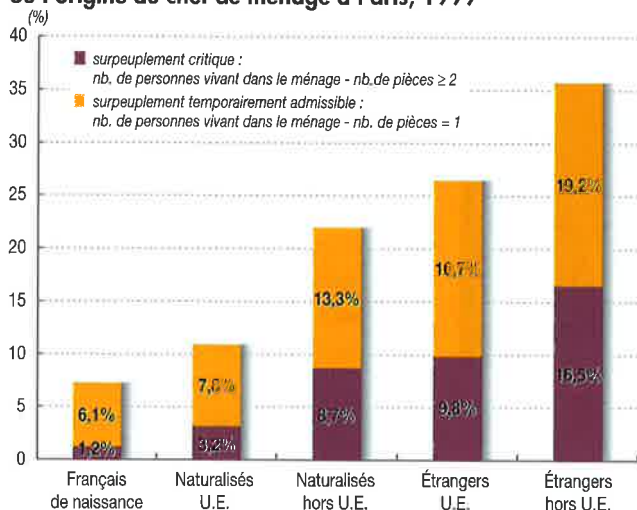
Paris concentre une grande partie des catégories socioprofessionnelles supérieures recensées sur le territoire national. À ce titre, pour les Français comme pour les étrangers, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures dépasse largement la moyenne nationale et un peu moins nettement la moyenne régionale. Cette spécificité continue de se renforcer, surtout pour les Français et les étrangers communautaires.

Les difficultés socio-économiques – chômage, précarité de l'emploi – qui touchent généralement les étrangers, particulièrement les non communautaires, sont moins marquées pour ceux d'entre eux installés dans la capitale. La situation des nationaux de l'Union européenne apparaît à cet égard bien plus favorable que celle des étrangers non communautaires et parfois même que celle des Français de naissance.

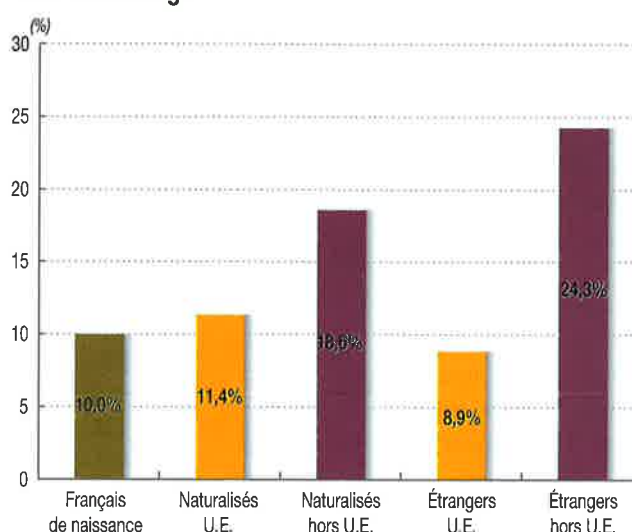
... mais une situation face à l'emploi souvent moins favorable que pour les autres Parisiens

Ceci étant dit, plus de quatre ouvriers parisiens et deux employés parisiens sur dix sont étrangers, alors que leur part dans l'ensemble des actifs n'est que de 15 %. Et la dominante «ouvriers» est plus marquée pour les étrangers non communautaires alors que c'est la catégorie «employés» qui ressort pour les nationaux de l'Union européenne. L'importance de l'emploi non qualifié pour les étrangers, surtout non communautaires, apparaît clairement dans les statistiques. Certes le niveau de formation des étrangers est moins

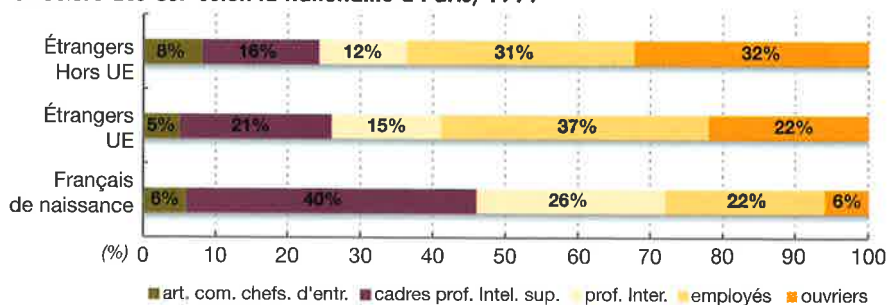
Part des logements surpeuplés selon la nationalité ou l'origine du chef de ménage à Paris, 1999



Taux de chômage



Structure des CSP selon la nationalité à Paris, 1999



Des conditions de logement difficiles

L'accès au logement pour le nouvel arrivant étranger se fait en priorité par le parc locatif privé et le logement en meublé dont la plus grande flexibilité lui permet généralement de trouver rapidement « un toit ». Au départ, celui-ci est accepté comme provisoire mais devient souvent un mode d'hébergement de long terme et peut alors se révéler inadapté à l'évolution du parcours de vie. Au regard des statistiques, les familles étrangères sont souvent confrontées à un surpeuplement critique et à une absence de confort sanitaire (un ménage sur cinq contre un sur dix pour les Français de naissance). La part des ménages étrangers logés en HLM est comparable à celle des Français de naissance. Mais eu égard au profil plus familial et aux revenus en moyenne moins élevés des ménages étrangers, cet accueil peut paraître encore insuffisant. De façon générale, la question du logement des personnes venues en France et de leurs enfants qui y sont nés reste un enjeu majeur. Elle va souvent jouer un rôle déterminant pour favoriser la qualité et la rapidité de l'intégration de l'ensemble de la famille à Paris

élevé que celui des Français de naissance. L'écart le plus important concerne l'absence de diplôme : quatre Parisiens non communautaires sur dix n'en ont aucun, soit quatre fois plus que leurs concitoyens français de naissance. Quant aux titulaires d'un diplôme supérieur au bac, un quart des étrangers non communautaire (27 %) en sont titulaires, soit presque deux fois moins que les Français de naissance (48 %).

Toutefois, en dehors du niveau de formation initiale, il est frappant de constater qu'à niveau de diplôme égal, les étrangers, et particulièrement ceux issus de pays n'appartenant pas à l'Union européenne, accèdent moins souvent à des emplois aussi qualifiés que leur homologues français

Ces conclusions vont dans le même sens en ce qui concerne la précarité de l'emploi (23 % pour les étrangers non communautaires, 15 % pour les Français de naissance) et le chômage (respectivement 25 % et 10 %). Ces difficultés touchent davantage les jeunes étrangers accédant au marché du travail. Ainsi à Paris, les ressortissants de pays non communautaires âgés de moins de 25 ans et ayant terminé leurs études sont deux fois plus à la recherche d'un emploi que leurs concitoyens français de naissance (respectivement 30 % et 14 %), et l'accès au marché du travail se fait souvent par des métiers également peu qualifiés ou peu rémunérés.

Marc Esponda et Damien Valdent

Paris : l'activité des femmes

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

550 000 Parisiennes sont sur le marché du travail. Le développement des modes d'accueil de la petite enfance est donc une priorité de l'action municipale. Le taux de chômage des Parisiennes actives est sensiblement inférieur au taux moyen des Françaises. Mais la population féminine la plus touchée par le chômage se concentre largement sur le Nord-Est parisien.

Paris, sur une population totale de 2,1 millions d'habitants, compte 990 000 femmes âgées de plus de 15 ans : 50 % d'entre elles occupent un emploi, 6 % sont au chômage (elles constituent la population féminine active au sens de l'INSEE), 20 % sont retraitées, 12 % sont étudiantes, 12 % sont recensées comme «sans travail et sans déclarer en chercher».

Le taux d'activité de la population féminine parisienne est traditionnellement élevé, il atteint aujourd'hui 56 %. La pré-

sence majoritaire des femmes sur le marché du travail est une réalité désormais largement partagée dans la société française : 50 % des femmes résidant en France sont actives. Il y a une génération, ce taux se situait à 37 % en France et déjà à... 52 % dans la capitale. On note que pour les Parisiennes, la plus forte implication sur le marché du travail se situe après 30 ans. En France, en raison d'études moins longues en moyenne, le pic d'activité pour les femmes est atteint après 25 ans.

60 % des actives parisiennes appartiennent aux catégories «moyennes-supérieures» et «supérieures»

La sur-représentation des catégories «moyennes-supérieures» et «supérieures», notamment chez les femmes, est très spécifique de la population parisienne. Les actifs parisiens appartiennent à 63 %, aux catégories «artisan, commerçant et chef d'entreprise», «cadre et profession intellectuelle supérieure» et «profession intermédiaire». Ce taux est de 67 % pour les hommes et de 60 % pour les femmes. A titre de comparaison, ces catégories représentent 36 % des femmes actives pour la France et 50 % des actives de la ville de Lyon. Et la part des «cadres et professions intellectuelles supérieures» atteint chez les parisiennes 31 % contre 9 % en France ou 17 % à Lyon. La catégorie des «employées» est cependant la plus importante en nombre : 34 % des actives parisiennes (50 % en France).

Un quart des Parisiennes travaille hors Paris

Alors qu'un tiers des Parisiens qui ont un travail occupent un emploi situé à l'extérieur de Paris, seul un quart des Parisiennes quitte la capitale pour aller travailler. Deux explications peuvent être invoquées. D'une part, Paris offre de nombreux emplois traditionnellement «féminisés», qu'ils soient qualifiés ou non : cadres et employées des entreprises de services ou de l'administration,



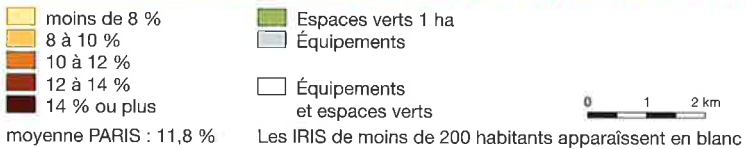
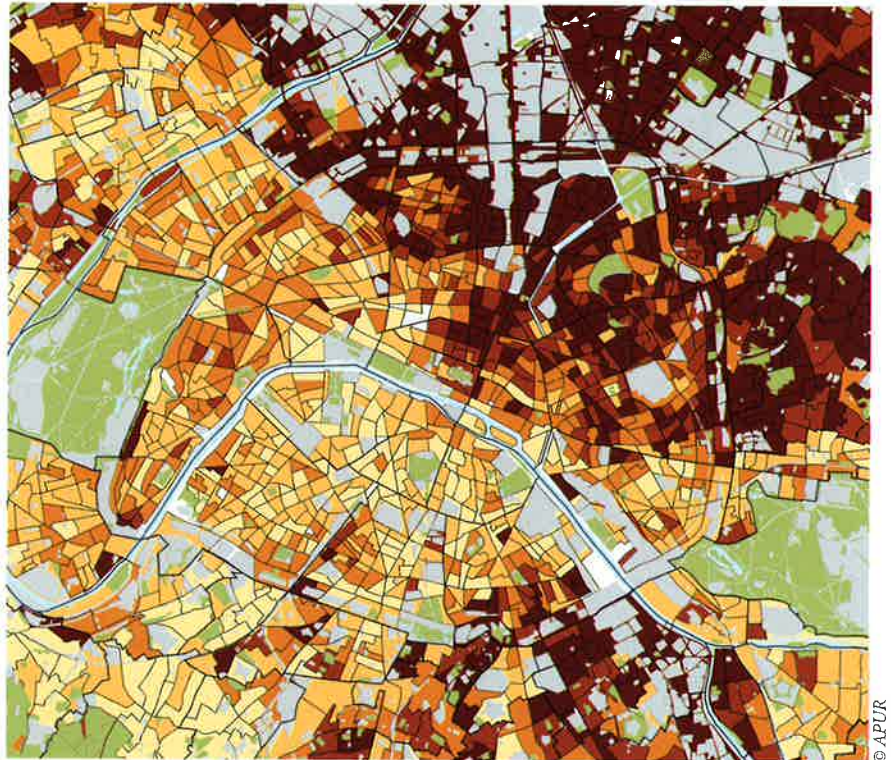
© APUR

employées de commerces, personnel de services, etc. D'autre part – c'est une hypothèse – les Parisiennes privilégient peut-être les emplois plus proches de leur domicile pour mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. Il convient en effet de rappeler que les temps de transport pour se rendre au travail sont élevés pour les Parisiennes comme pour les Parisiens. Le temps moyen journalier pour les déplacements domicile-travail à l'intérieur de Paris est de 26 mn. Il est de 44 mn pour les déplacements de Paris vers le reste de la région.

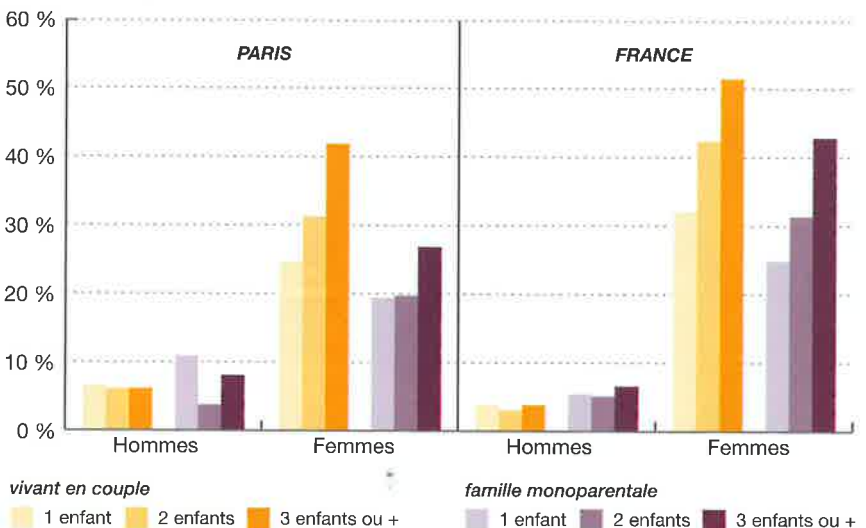
Moins de chômage et de temps partiel pour les Parisiennes

On note deux autres caractéristiques de la population féminine active parisienne. D'une part le taux de chômage des Parisiennes est de 11,9 % ; il est ainsi sensiblement inférieur au taux de chômage des femmes en France (15 %) ; il est également inférieur à celui des Parisiens (12,2 %), alors qu'en France ou même en Île-de-France, les femmes connaissent plus le chômage que les hommes. D'autre part, la proportion des Parisiennes qui travaillent à temps partiel est de plus en plus élevée. Elle est passée de 17 % à 21 % en dix ans. Cette proportion reste très supérieure à celle des hommes (9 %). Elle est toutefois sensiblement moins importante qu'au niveau national : 31 % des femmes qui travaillent en France sont à temps partiel. Un taux de chômage modéré, un faible recours au temps partiel, une part importante de cadres et cadres supérieurs ne doivent pas dissimuler les disparités et les difficultés au sein de la population des Parisiennes. Les taux de chômage passent du simple au quadruple selon les catégories socioprofessionnelles : 6 % pour les «cadres et professions intellectuelles supérieures»,

Taux de chômage dans la population féminine âgée de 15 ans ou plus



Part des hommes et des femmes travaillant à temps partiel, selon la configuration familiale en 1999



Mode de garde de la petite enfance



Équipements municipaux

- crèches collectives
- haltes-garderies
- crèches familiales
- classes de très petite section
- jardins d'enfants

Équipements associatifs

- crèches collectives
- haltes-garderies
- crèches familiales
- crèches parentales
- jardins d'enfants

Taux de service* à l'arrondissement

- 100 %
- de 80 % à 100 %
- de 67 % à 80 %
- de 48 % à 67 %

* Rapport entre le nombre d'enfants de moins de 3 ans bénéficiaires d'un mode d'accueil financé par les pouvoirs publics et le nombre total d'enfants de moins de 3 ans.

© APUR

14 % pour les «employées» et 22 % pour les «ouvrières». Quant au travail à temps partiel, l'INSEE a évalué qu'un tiers des femmes à temps partiel (8,5 % de celles qui travaillent) sont en sous-emploi, c'est-à-dire qu'elles préféreraient travailler à temps plein si leur employeur leur en laissait la possibilité (Enquête Emploi 2001-Niveau national). Et d'une manière générale, la précarité de l'emploi salarié a progressé en dix ans, à part égale chez les Parisiens et chez les Parisiennes, passant de 10 % à 15 % de la population salariée.

Ces inégalités dans la population des Parisiennes transparaissent dans la carte du chômage féminin. La situation dans Paris – comme dans l'ensemble du cœur de l'agglomération – est très contrastée entre le nord et l'est, d'une part, le sud et l'ouest, d'autre part. Enfin, les difficultés que connaissent la population des quartiers de la «politique de la ville» parisiens ressortent clairement.


Vie professionnelle et vie familiale, une conciliation qui reste difficile : le nombre d'enfants réduit le niveau d'activité des femmes mais pas celui des hommes.

Le nombre d'enfants dans une famille réduit le niveau d'activité des femmes mais a peu d'influence sur celui des hommes. Cette situation est vraie à Paris comme en France. La baisse d'activité des mères de familles est toutefois moins prononcée à Paris qu'en France. Quelle que soit la forme familiale – couple ou famille monoparentale – quand le nombre d'enfants s'accroît, les mères, d'une part, sont moins nombreuses à travailler et, d'autre part, quand elles travaillent, sont plus souvent à temps partiel. On note qu'en revanche, le niveau d'emploi des pères s'élève au deuxième enfant, puis baisse ensuite (la baisse est surtout sensible au quatrième enfant). La part des pères à temps partiel demeure faible et n'évolue pas significativement en fonction du nombre d'enfants.

Réduire les inégalités : le développement local des modes d'accueil de la petite enfance⁽¹⁾

Ainsi malgré l'accès désormais majoritaire des femmes au marché du travail et leur désir, largement partagé, de concilier une vie professionnelle et une vie

(1) Irène Théry, sociologue de la famille, formule cette inégalité comme suit : «A un pôle, les femmes qui bénéficient à la fois d'une carrière intéressante et bien rémunérée, d'une prise en charge de leurs enfants compatible avec leurs horaires de travail, d'un service domestique et de conditions de logements favorables (...) A l'autre pôle, les femmes qui subissent de plein fouet la précarisation de l'emploi, le manque de moyens pour la garde des enfants, les heures passées dans les transports et la totalité des tâches ménagères, se sentent flouées aussi bien comme femmes et mères que comme salariées» (*Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, éd. Odile Jacob, 1999).



familiale, des inégalités subsistent dans le destin de mère et de femme active. L'offre en mode d'accueil de la petite enfance est l'action principale que peut engager une collectivité locale (avec le soutien des Caisses d'allocations familiales) pour aider ces populations.

Un calcul du service rendu aux Parisiens, en terme de modes d'accueil, a été effectué pour l'année 2001. Il a consisté à rapporter le nombre total d'enfants de moins de trois ans au nombre de places offertes par les différents modes d'accueil financés par les pouvoirs publics, qu'ils soient municipaux et associatifs (en halte-garderie, en crèches, chez des assistantes maternelles, à domicile, etc.). Ce calcul a montré que dans sept arrondissements (2^e, 10^e, 13^e, 17^e, 18^e, 19^e, 20^e), la demande était couverte pour moins des deux tiers. Pour six autres arrondissements (3^e, 11^e, 12^e, 14^e, 15^e, 16^e), la demande était couverte à moins de 80 %. Depuis cette date, plusieurs projets ont vu le jour ou ont été lancés dans les quartiers qui en ont le plus besoin, ainsi 408 places ont été créées en 2001, 750 en 2002 (415 dans les structures municipales, et 335 dans les établissements associatifs). En 2001, le Contrat enfance signé en 2001 entre la ville de Paris et la Caisse d'allocations familiales prévoit enfin le financement de 4 100 places d'ici 2007.

Fabien Ansel

Saint-Etienne : une action ciblée sur des territoires à enjeux

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

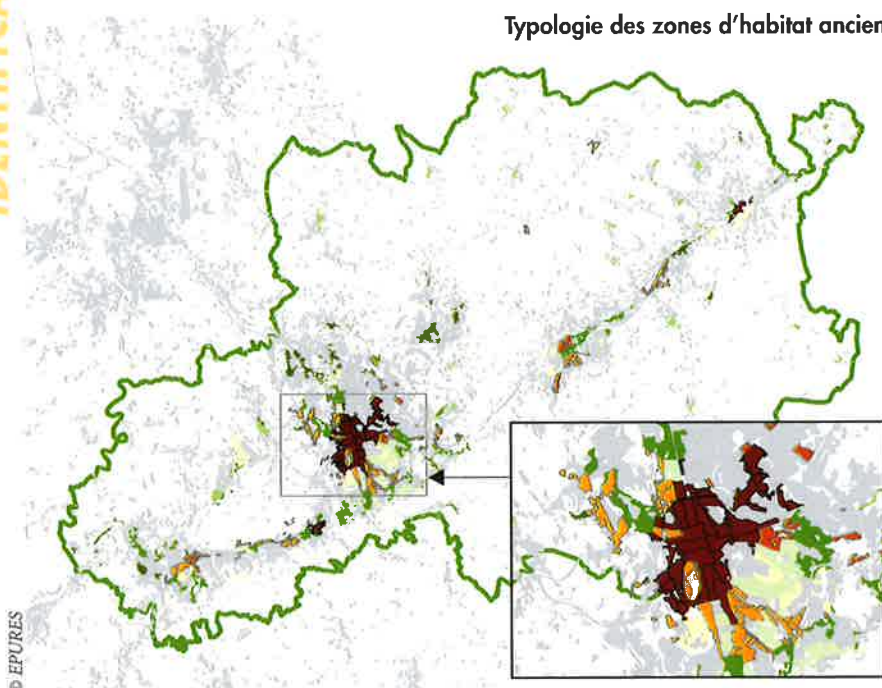
En adoptant le document cadre du programme local de l'habitat, la Communauté d'agglomération de Saint-Étienne-Métropole (43 communes 390 000 habitants) a placé le développement de l'attractivité résidentielle comme l'un des enjeux majeurs pour l'agglomération. Il s'agit de répondre à la désaffection des centres urbains traditionnels par un mouvement ambitieux de renouvellement urbain.

L'attractivité résidentielle comme enjeu majeur du PLH

Trois axes d'intervention sont retenus par la communauté d'agglomération :

- **axe 1 :**
une politique foncière en faveur du renouvellement urbain : la communauté participera aux projets de renouvellement urbain des communes par une aide à l'acquisition, la démolition, le relogement des habitants ;
- **axe 2 :**
une politique de soutien aux « réhabilitations requalifiantes » : la communauté soutiendra les projets de réhabilitation profonde dans le cadre des opérations programmées de l'amélioration de l'habitat ;
- **axe 3 :**
une politique d'aide à l'ingénierie, l'innovation et la qualité de l'habitat dans le projet urbain. : la communauté souhaite aider les communes dans l'ingénierie, le montage technique et juridique de leurs projets d'habitat en participant au financement des études préalables ; il s'agit également d'encourager les opérations innovantes (programmes immobiliers mixtes, produits logements alternatifs, opérations haute qualité environnementale ...).

Typologie des zones d'habitat ancien



secteurs prioritaires

- secteur très dégradé (4 critères)
- secteur au parc très dégradé (2 critères) et socialement fragilisé (1 critère)
- secteur au parc dégradé (1 critère) et socialement très fragilisé (2 critères)
- secteur au parc très dégradé (2 critères) sans fragilité sociale (0 critère)

secteurs non retenus

- secteur au parc dégradé (1 critère) et socialement fragilisé (1 critère)
- secteur socialement très fragilisé (2 critères) sans dégradation du parc (0 critère)
- secteur au parc dégradé (1 critère) sans fragilisation sociale (0 critère)
- secteur socialement fragilisé (1 critère) sans dégradation du parc (0 critère)
- secteur préservé (aucun critère)

Une démarche de discrimination positive

Dans un souci d'efficacité de l'action publique sur l'habitat, la communauté a souhaité concentrer ses efforts sur des quartiers ciblés, particulièrement concernés par l'enjeu du renouvellement urbain. Ainsi, l'aide communautaire sera dirigée :

- à 80 % vers des secteurs prioritaires en quartiers d'habitat ancien, d'une part, en quartiers d'habitat social, d'autre part ; ces secteurs prioritaires correspondent aux zones d'habitat les plus dégradées à l'intérieur du territoire communautaire, fortement concernés par l'enjeu du renouvellement urbain ;
- à 20 % hors secteur prioritaire : sont ici concernés les centres bourgs et les quartiers d'habitat ancien moins dégradés.

Une première proposition de secteurs prioritaires d'intervention en quartiers d'habitat ancien, issue d'un traitement statistique

Au cours de l'année 2003, le premier chantier du PLH a donc consisté à définir, à l'intérieur du territoire communautaire, les secteurs prioritaires d'intervention.

Leur repérage consistait dans un premier temps à identifier les zones d'habitat les plus dégradées.

L'agence d'urbanisme a réalisé un premier travail d'analyse spatiale, à partir de l'outil S.I.G. Sont retenues pour l'analyse :

- les zones d'habitat ancien dense (centres villes et centres bourgs) ;
- les zones d'habitat en grand collectif récent (hors grands quartiers d'habitat social) ;
- les zones d'habitat «mixtes», par le type d'habitat (individuel/collectif) ou par la destination (habitat/activité).

Ont donc été exclues de l'analyse les zones d'habitat pavillonnaire récent et l'habitat diffus, considérant que ces espaces ne sont pas concernés par les enjeux de renouvellement urbain en lien avec la perte d'attractivité résidentielle.

La pondération des zones d'habitat prises en compte est réalisée à partir de deux séries de critères disponibles au niveau des IRIS (découpage INSEE RGP99) :

- des indicateurs de dégradation du parc de logement : il s'agit du taux de vacance des logements (INSEE RGP 99) et du taux d'inconfort des résidences principales (INSEE RGP 99) ;
- des indicateurs de fragilisation sociale : il s'agit de la part des ménages résidant dans le parc privé dont le chef de ménage est inactif (hors retraités) (source INSEE RGP 99) et du taux d'allocataires CAF bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation pour parent isolé (source Caisse d'allocations familiales)

Chaque zone d'habitat «hérite» des informations statistiques de l'IRIS dans lequel elle se situe. La pondération est faite au regard de la situation de la zone d'habitat par rapport à la moyenne de l'agglomération.

Le travail d'analyse spatiale permet d'aboutir à une typologie des zones d'habitat ancien selon le nombre et le type de critères supérieurs à la moyenne de l'agglomération.

La validation des secteurs prioritaires

Ce premier repérage statistique des secteurs d'habitat ancien les plus dégradés a permis aux partenaires (comité technique du PLH, commission habitat) de «prendre la mesure» des besoins à l'échelle de l'agglomération. Ont été retenus comme secteurs prioritaires d'intervention les secteurs dont au moins 3 critères sur les 4 employés étaient supérieurs à la moyenne, soit environ 880 ha.

Sur cette base, les limites des secteurs prioritaires ont ensuite été proposées aux différents partenaires et plus particulièrement, à chacune des communes de l'agglomération. Celles-ci étaient invitées à retravailler la proposition qui leur était faite, soit pour affiner les limites des secteurs prioritaires (repérage des flots urbains) soit pour proposer d'autres îlots en cohérence avec leur propre politique de l'habitat et leurs projets. Par exemple, la commune de Saint-Chamond (Gier) a souhaité «recaler» les limites des secteurs prioritaires sur les périmètres de subventions ANAH majorées par la commune dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat en cours.

Cécile Geourjon

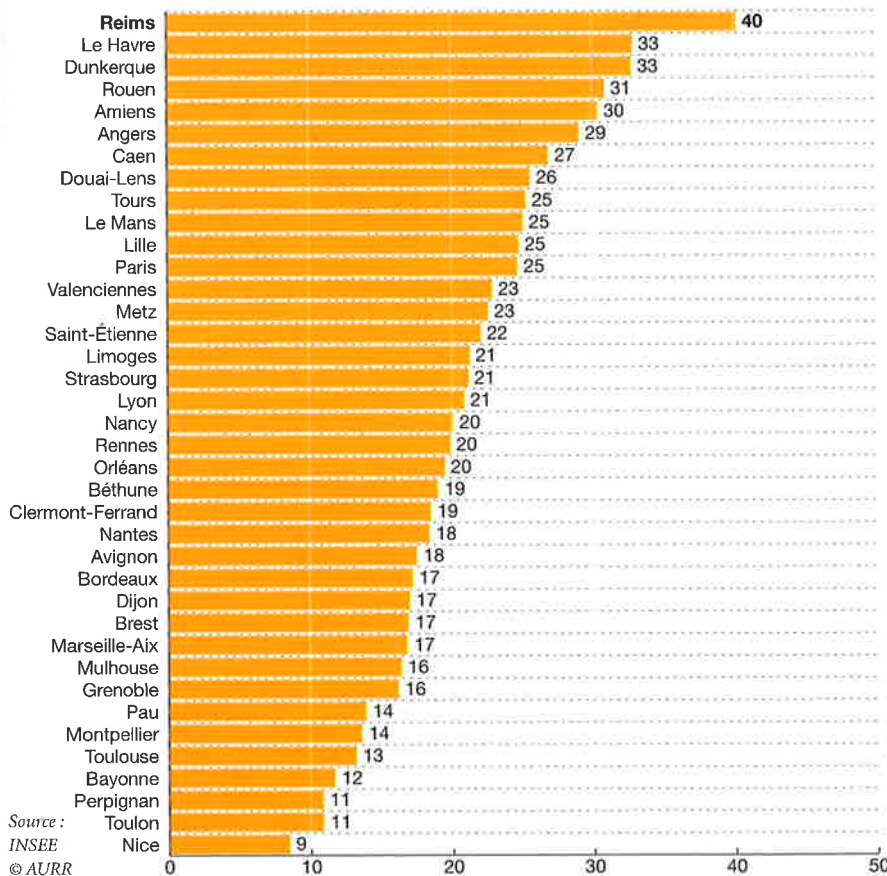
Reims : des quartiers d'habitat social en marge de la ville

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

Dans les grands ensembles rémois, on rencontre des populations confrontées à une pauvreté toujours plus dure, à un effritement continu des structures sociales et familiales, à une précarité qui s'étale durablement, parfois même à un sentiment d'insécurité. Comme ailleurs, les recettes «de base» ont été mises en œuvre : réhabilitations du patrimoine HLM, retraitement de l'espace public, développement d'équipements... Des solutions plus radicales ont paru nécessaires.

Un record national en HLM

Ratio logements HLM/résidences principales en 1999



Le contexte

La ville de Reims comptait 187 206 habitants au dernier recensement de la population (1999) et représente 87 % du total de l'agglomération. Sa population a été en croissance modérée mais continue durant les dix dernières années (+ 6 590) au sein d'une région en décroissance démographique.

L'agglomération rémoise comptait, quant à elle, 250 000 habitants au recensement de 1999. Elle constitue le pôle d'attraction économique et urbain majeur sur la frange ouest de la région Champagne-Ardenne, et regroupe environ 64 000 emplois salariés privés.

Sur le plan de l'habitat, l'agglomération de Reims accueille un parc de 40 000 logements sociaux représentant 43 % des résidences principales, ce qui la positionne en tête des dix agglomérations de province de taille comparable.

Il faut savoir que 98 % de ces logements sont situés sur le territoire de la commune de Reims. Et qui plus est, 36 % des logements sociaux de la ville-centre sont concentrés sur quelques quartiers dont la structure urbaine et l'équilibre social subit un processus de dégradation continu.

Ainsi en 1997, le Pacte de relance de la ville a classé cinq quartiers dans le cadre de la géographie prioritaire de la politique de la ville : Châtillons, Epinettes, Wilson, Orgeval, Croix-Rouge.

L'importance du logement HLM constitue une particularité rémoise : alors que l'agglomération en compte 40 %, les autres agglomérations françaises n'en possèdent généralement qu'entre 20 et 30 %.

Les facteurs de disparités

Ces quartiers qui regroupent une grande partie des logements sociaux ont été conçus suivant une approche urbaine fonctionnaliste, dans une logique de «structures urbaines rapportées» qui a vite montré ses limites en termes d'adaptation aux pratiques des habitants et de complexité en matière de gestion des espaces.

De plus, un nombre important des logements construits entre 1950 et 1970 sur la base de techniques d'industrialisation du bâtiment présente un vieillissement rapide du bâti et une inadaptation aux normes de confort actuelles demandées par les habitants.

Ce qui explique que certains segments de ce parc soient touchés par le phénomène de vacance qui, tout en restant globalement limité (2,6 % en 1999), présente néanmoins certains signes d'augmentation sur quelques secteurs.

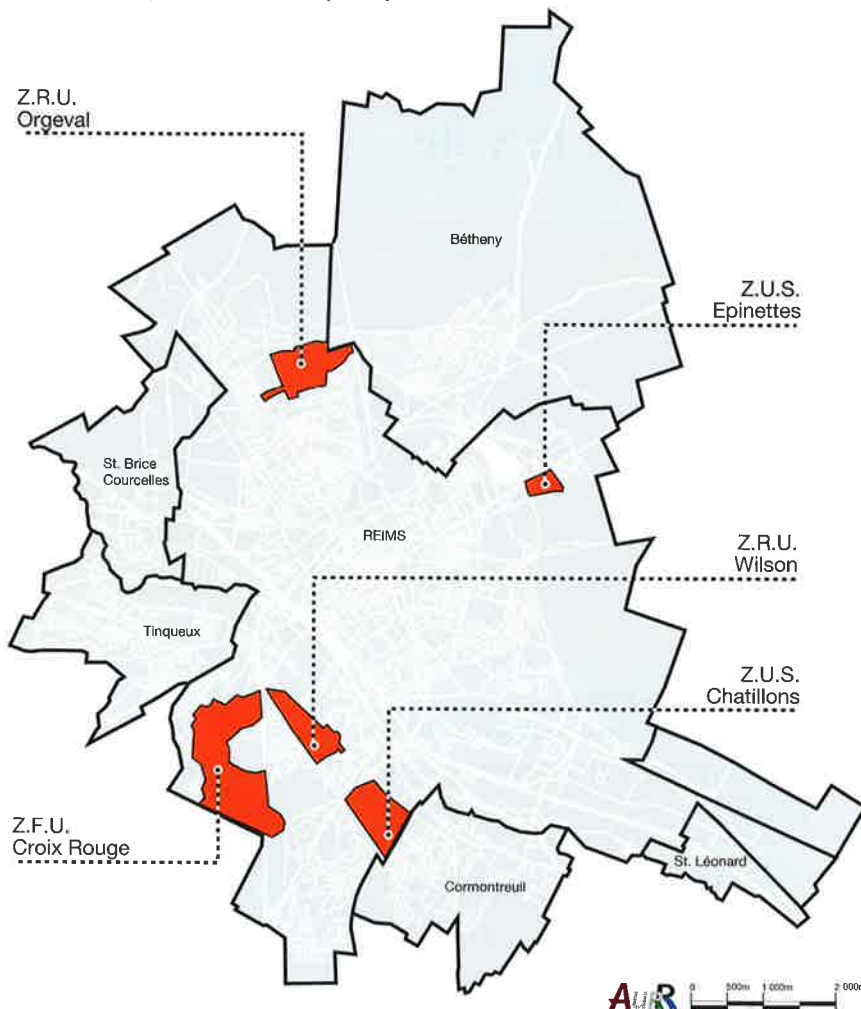
Par ailleurs, dans ces quartiers, le regroupement de nombreux logements présentant des typologies et des financements identiques a généré des phénomènes de concentrations des familles aux profils socio-économiques similaires, amplifiant les dysfonctionnements urbains et sociaux.

L'examen des attributions récentes indique une accélération rapide de la paupérisation des nouveaux habitants dans les quartiers socialement marqués et un départ régulier des familles ayant le moins de difficultés.

Cette forte concentration rend très difficile un véritable travail de mixité sociale qui ne peut s'appuyer que sur une diversité des produits logements et un renouvellement des situations urbaines.

Force est de constater que les opérations de réhabilitation légère et de réaménagement des espaces collectifs réalisées

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville à Reims



Depuis 1997, le Pacte de relance de la ville a classé ces cinq quartiers dans le cadre de la géographie prioritaire de la politique de la ville.



depuis les années 1980 dans le cadre des différentes politiques de la ville ont eu des effets relativement limités et n'ont pu, dans un grand nombre de cas, limiter les processus de dégradations urbaines et sociales.

Des nouveaux modes d'intervention

C'est la raison pour laquelle la collectivité s'est récemment engagée dans une démarche de renouvellement urbain. Une convention «Opération de renouvellement urbain» (ORU) a ainsi été signée en 2001.

Les opérations de démolition/reconstruction prévues sont réalisées à partir de projets globaux comportant une réflexion sur les besoins en logements à l'échelle de l'agglomération, un volet urbain, économique et social, la mise en place d'une concertation avec les habitants en amont et un plan de relogement.

L'ambition de ces opérations vise à rechercher de nouveaux équilibres sociaux et urbains en vue de modifier positivement l'image très dégradée de ces quartiers et de les rendre attractifs à une nouvelle population moins marquée par les difficultés socio-économiques et, par là même, à atténuer les disparités territoriales au sein de l'agglomération.

La démolition de la tour Bach à Reims, qui datait de 1956, s'inscrit dans le projet de restructuration du quartier Wilson visant à recomposer totalement l'offre d'habitat social, les espaces publics et les équipements publics.

Nantes : « Rives de Loire », une démarche d'intégration des projets

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

En 1997, un des premiers actes fondateurs de la démarche « Rives de Loire » a été la réalisation par l'AURAN, à la demande de la structure intercommunale, d'un Atlas. Celui-ci a notamment permis de faire connaître la grande diversité des territoires riverains du fleuve, au plan sociodémographique, économique, environnemental. Après que plusieurs décennies de déclin ont vu le fleuve perdre son rôle d'axe historique, les territoires des rives de Loire sont entrés dans un processus de mutations fait de déconstruction et de reconstruction. Par leur centralité, ils ont continué néanmoins à être des lieux stratégiques d'investissement, sans pour autant faire l'objet d'une réflexion globale. C'est dans cet objectif que la démarche « Rives de Loire » a été engagée dès 1997. Elle vise aujourd'hui à redonner au fleuve un rôle majeur et à fédérer les initiatives participant à sa reconquête.

La démarche « Rives de Loire », en s'inscrivant dans un processus de mutations engagé, s'appuie sur la volonté des communes de développer leurs territoires riverains du fleuve et intègre les projets existants, les réflexions et les problématiques d'aménagement en tant qu'éléments fondateurs.

Elle s'attache ainsi au fur et à mesure de son avancement à leur mise en cohérence en les situant dans un contexte d'agglomération.

Atlas et exposition

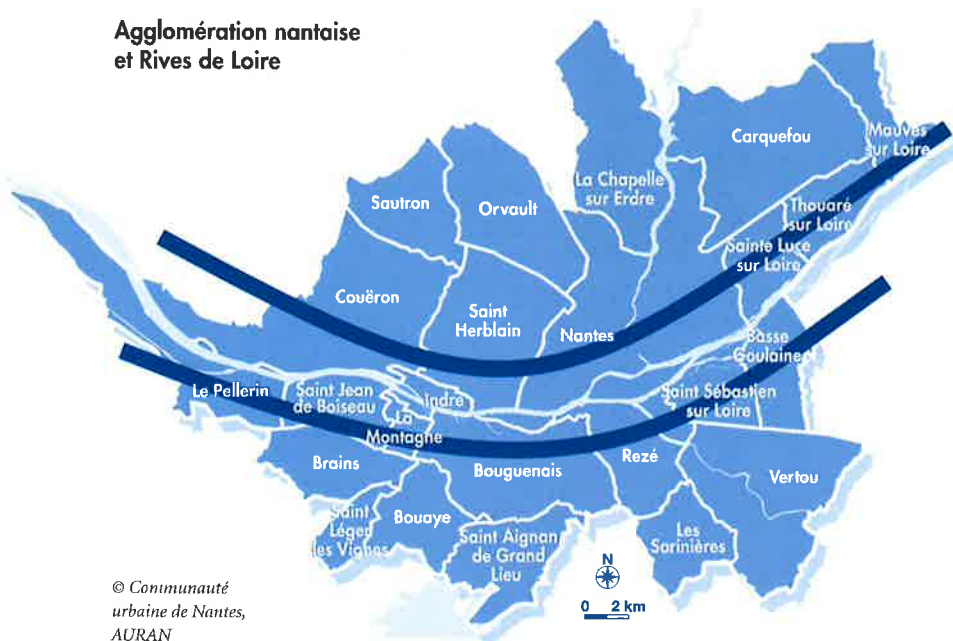
L'atlas des « Rives de Loire » élaboré avec le concours de la structure intercommunale et celui des quatorze communes riveraines du fleuve, a constitué le socle commun du processus d'études et de réflexions.

La démarche a conduit à prendre en compte ce grand territoire dans la diversité et la richesse de ses composants, de ses problématiques de renouvellement ou de préservation.

Une première étape intitulée « territoires stratégiques et de projets » a établi un état des lieux et un diagnostic des problématiques posées au fleuve

*14 communes riveraines du fleuve,
10 000 ha. de territoire,
80 000 habitants, 60 000 emplois,
un linéaire de 47 km et 110 km de rives,
70 km de rives « naturelles »,
40 km de quais, d'appontements, de perrés
et d'enrochements, 18 franchissements,
des îles porteuses d'une relation privilégiée
au fleuve, 7 îles naturelles
et une grande île urbaine : l'île de Nantes.*

Agglomération nantaise
et Rives de Loire



© Communauté
urbaine de Nantes,
AURAN

et aux territoires riverains débouchant sur un certain nombre de questionnements et de propositions d'orientations au travers de sept grandes thématiques :

- interpréter les échelles du territoire et du temps ;
- connaître et aimer le fleuve ;
- vivre et habiter ;
- se déplacer, relier, marquer la ville polycentrique ;
- travailler, conforter et développer l'activité économique ;
- embellir, entretenir, sauvegarder, protéger et développer durablement ;
- mettre en perspective.

La seconde étape a concerné les problématiques, les projets et les orientations des communes. Elle s'est attachée, à partir d'une approche concertée avec les communes riveraines du fleuve, à décrire les concepts qui permettent à chacune d'entre elles de situer sa relation au fleuve dans le cadre des évolutions passées, présentes et futures.

Ponctuant ces temps de réflexion, une exposition ouverte au grand public est devenue lieu d'information et de concertation. Elle a accueilli en quelques mois plus de dix mille visiteurs, confirmant l'intérêt et l'attachement des habitants de Nantes et de son agglomération à la Loire.

Plusieurs débats ont permis que soient discutées les grandes questions liées au fleuve et à ses territoires.

À partir de ces réflexions partagées, les collectivités locales ont mis en place une série de programmes d'études et d'actions qui ont concerné tant la partie centrale, l'île de Nantes, que d'autres territoires riverains du fleuve. Ces programmes portaient plus particulièrement sur les activités économiques, le foncier, l'état des sites industriels, la pollution des sols, l'état des quais et des rives, les franchissements, les paysages...



Île de Nantes

Le paysage : un enjeu pour la reconquête du fleuve

L'ensemble des réflexions a démontré la qualité et la diversité des paysages de Loire dans l'agglomération nantaise : marais, prairies humides, coteaux, sites urbains et industriels révélant l'histoire et porteurs d'avenir.

Par sa transversalité, la thématique du paysage constitue un enjeu fort et fédérateur notamment au travers de sa capacité potentielle à assurer cohérence, lisibilité et compréhension du développement actuel et futur des territoires ligériens dans l'agglomération nantaise.

Le paysage, composante sensible de l'environnement, est un moyen de développement et de valorisation des sites et des projets. Il est également un facteur important de la concertation.

Utilisé comme outil d'aménagement, le concept de paysage sert de cadre au développement urbain, dans un projet créatif, moderne, cohérent et respectueux du territoire des rives de Loire et adapté aux attentes actuelles.



Environs de Mauves sur Loire.

Dans la continuité de la démarche, l'agence d'urbanisme pilote actuellement plusieurs études paysagères sous différentes approches : sensibles, analytiques et prospectives.

Ces études constituent des outils référentiels dans la construction des projets. Elles s'appuient sur la reconnaissance des atouts et faiblesses de ce vaste territoire, de ses dynamiques d'évolution et sur la volonté de composer des paysages de qualité pour demain.



Nantes-Beaulieu.
© AURAN



Aménagement des berges à Couëron.

De nombreux projets

Aujourd'hui, nombreux sont les projets affichés par les communes riveraines du fleuve. D'échelles très variables, ils s'inscrivent dans le court, le moyen ou le long terme et présentent une grande diversité de thématiques : la préservation et la valorisation d'espaces naturels, les aménagements liés aux activités nautiques, le retraitement de quais et de berges, le renouvellement urbain sur des territoires d'activités ou résidentiels, la mise en valeur des espaces publics et du paysage, la réhabilitation ou la construction de bâtiments, la création de continuités piétonnes et cyclables, la réalisation de passerelles de franchissement du fleuve ou des étiers qui irriguent les basses terres du lit majeur...

Des projets, des réalisations

La démarche Rives de Loire a permis de sensibiliser et de créer une dynamique entre tous les acteurs.

Plusieurs projets ont d'ores et déjà bénéficié de l'assistance et de financements de la communauté urbaine de Nantes pour des études et des réalisations.

C'est tout d'abord, au centre de cette dynamique de reconquête du fleuve et de ses territoires, le « projet de l'Île de Nantes », cœur de l'agglomération, qui représente un enjeu majeur à l'échelle de toute la métropole par l'importance des problématiques de renouvellement urbain posées.

C'est également en cours, le « grand projet de ville » des quartiers de Malakoff et du Pré Gauchet qui, face à la rive Nord de l'île, engage la recomposition et la réhabilitation urbaine, sociale et économique d'un vaste territoire, éclaté et morcelé, accueillant un grand ensemble d'habitat social.

C'est aussi, le retraitement urbain de quais et de places, la réhabilitation de friches industrielles à Nantes, Couëron, Le Pellerin...

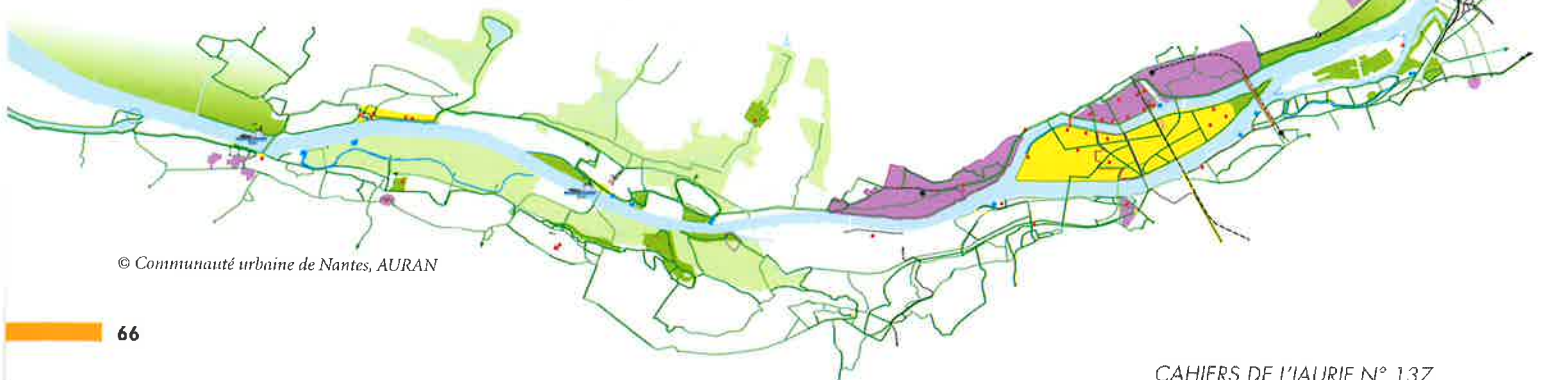
C'est encore, la préservation et la valorisation, par la création d'aménagements de loisirs, d'espaces naturels de grande qualité environnementale à Bouguenais, Indre... C'est enfin l'aménagement de continuités de promenades et de découverte de fleuve, la réparation de quais et de berges dégradées à Nantes, Le Pellerin, Couëron, Sainte Luce sur Loire, Thouaré sur Loire, Saint Sébastien sur Loire...

Dans le processus d'aide à la décision, l'agence d'urbanisme apporte une assistance à la communauté urbaine de Nantes et aux communes dans l'élaboration, la programmation et le suivi des études.

«Rives de Loire»

- Les aménagements liés aux activités nautiques, le retraitement de quais et de berges
- La préservation, la valorisation d'espaces naturels
- Le renouvellement urbain sur des territoires résidentiels ou d'activités, la mise en valeur des espaces publics et du paysage
- La construction ou la réhabilitation de bâtiments à usage d'habitat et d'activités
- La réalisation de passerelles de franchissement du fleuve et des étiers
- La poursuite des aménagements de continuités de promenades et cyclables
- Les projets d'infrastructures, de voiries et de transports et les retraitements

AURAN



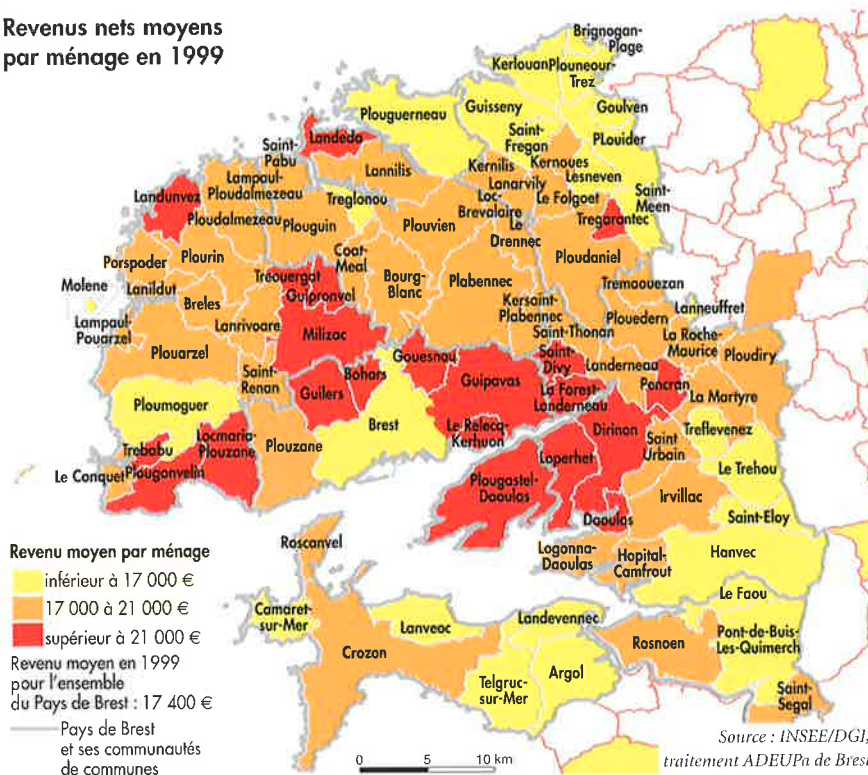
© Communauté urbaine de Nantes, AURAN

Brest : la nouvelle dimension de l'agglomération recompose l'espace social

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

Disparités, inégalités sociales ont investi notre vision sociétale, associées étroitement à la ville. Les disparités régionales ou intra-régionales entre macro-territoires suffisent à relativiser le propos sans pour autant le remettre en cause. En faire un stigmate de l'état urbain actuel friserait l'amnésie ; si la ville d'hier, compacte et sur-densifiée, faisait cohabiter plus étroitement les catégories sociales, la littérature foisonne de descriptions attestant que les villes de l'avant-guerre entretenaient des situations tiers mondistes qu'on peine à imaginer aujourd'hui. Il importe donc de mieux identifier les transformations induites par l'urbanisation récente, en situer les enjeux et les faits établis, inventorier les marges de manœuvre.

Revenus nets moyens par ménage en 1999



Parcs et marchés immobiliers dictent la géographie sociale entre inertie et mobilité

En même temps qu'elle s'affranchissait des murs de la ville historique, de ses faubourgs, la nouvelle agglomération (aire urbaine) enjambait allègrement les limites institutionnelles pourtant encore fraîches pour investir des espaces ruraux qui ne demandaient que cela pour conjurer le spectre de la dépopulation.

Si la mue urbaine fut vite cernée quantitativement, la compréhension de ses conséquences urbaines et sociales prit plus de temps.

Or il apparaît aujourd'hui clairement que le redéploiement a aussi redessiné le profil social et fonctionnel de l'espace urbain. Chacun a mesuré les transformations sociales des quartiers de villes : les rencontres de la FNAU de 1992 à Brest, «Cité Puzzle», pointèrent clairement la paupérisation accélérée et généralisée du parc social, tout comme la transformation là aussi rapide des quartiers des années 1950 et 1960, un temps célébrés (les ZUP notamment) comme des exemples de mixité sociale avant de subir les assauts de l'habitat pavillonnaire en développement et des quartiers anciens renouvelés.

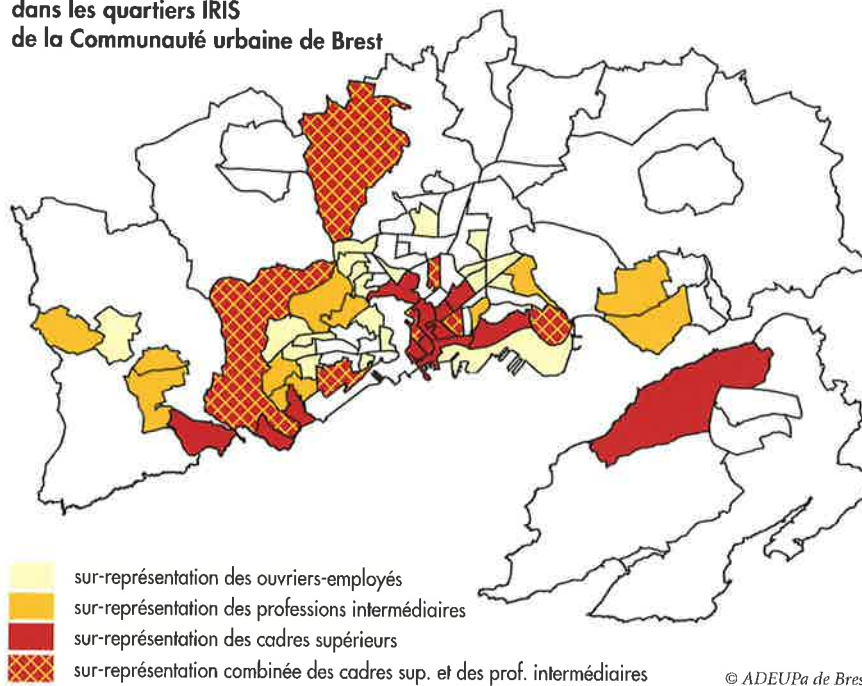
Dans de nombreuses agglomérations de taille moyenne, Brest en fait partie, l'explosion urbaine de l'après-guerre s'est réalisée dans la ville au sens strict, y concentrant l'essentiel de l'habitat collectif, privé et social. La périurbanisation du dernier quart du xx^e siècle

en se développant en périphérie proche ou lointaine, bouleversa les équilibres encore récents de villes qui venaient tout juste de conclure une remise à niveau, exceptionnelle par son ampleur, de leur offre résidentielle. Le desserrement qu'elle provoqua se doubla d'une sélectivité dans la migration des urbains vers la périphérie, le « ticket d'entrée » de l'accession à la propriété d'un logement neuf supposant un pré-requis de solvabilité. Mieux que les traditionnelles catégories sociales de l'INSEE, le niveau de revenu (IRPP) rend compte synthétiquement de la réalité sociale.

Qualifier la périphérie résidentielle d'espaces de peuplement des « classes moyennes » tient à la fois de l'approximation (les « classes moyennes » mal nommées, sont à définir en rapport avec la sociologie de chaque territoire) et malgré tout de l'énoncé d'une réalité ; une bi-activité des ménages très caractéristique, peu de contrastes sociaux, un taux de chômage homogène et faible, une présence réduite des personnes en difficultés sociales (bénéficiaires du RMI...).

À l'inverse de ce vaste espace peu saillant de la périurbanisation, la ville-centre présente un profil contrasté tout en sur-représentations des quelques grandes catégories sociales retenues. Sur-représentation des catégories sociales supérieures clairement localisées dans quelques quartiers brestois d'habitat individuel dominant, avec vue sur mer, et dans le centre ville. Sureprésentation aussi des catégories sociales modestes (ouvriers, employés) dans les quartiers intermédiaires d'habitat collectif privé, offrant plutôt une offre locative mixte (privée et sociale) et une possibilité d'accession, réellement sociale. Spécialisation sociale encore dans l'habitat HLM fait de

Sur-représentation des catégories sociales dans les quartiers IRIS de la Communauté urbaine de Brest



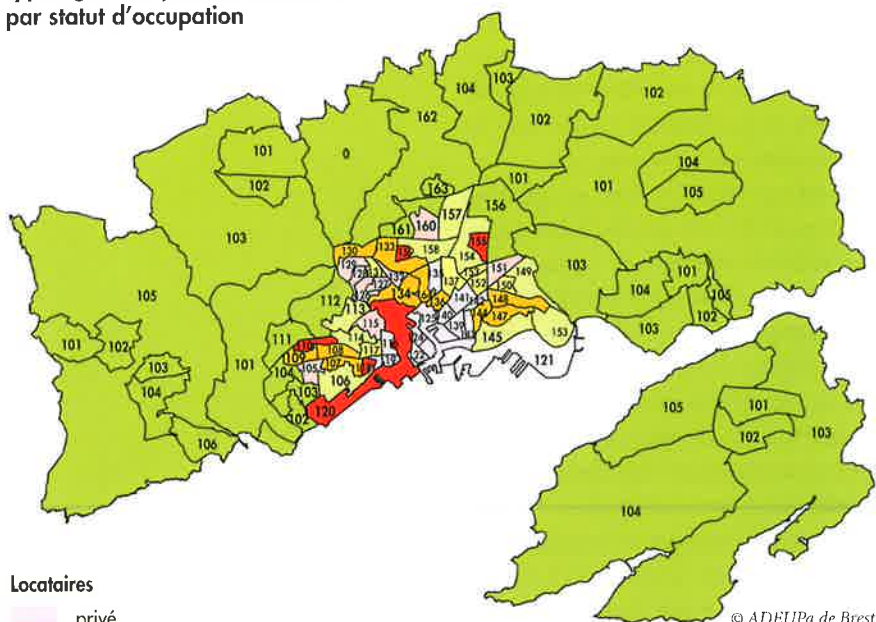
grandes masses qui se caractérisent par des taux de chômage presque doubles du niveau moyen de la ville, lui-même double de celui de la périphérie. Précarité de l'emploi, importance des transferts sociaux, etc. complètent le tableau.

La périurbanisation, exception faite de quelques petites villes auxquelles un rôle historique de centres commerciaux et de services, a légué un patrimoine urbain diversifié, s'identifie au monotype pavillonnaire (80 % ou plus du parc immobilier). L'absence de diversité induit une logique de reproduction sociale.

A l'inverse, la diversité des statuts d'occupation possibles et des parcs immobiliers qui caractérise la ville-centre, surtout l'urbanisation antérieure à 1975, crée tout autant les conditions de la diversité sociale et en dicte simultanément la traduction spatiale.

La composition sociologique du territoire s'inscrit en opposition avec la

Typologie des quartiers Iris 2000 par statut d'occupation



Locataires

- privé
- individuel monotype
- individuel dominant

Propriétaires

- individuel monotype
- individuel dominant
- collectif

Mixte

-

© ADEUPa de Brest

localisation des emplois, plus exactement la population active ayant un emploi ne réside pas majoritairement là où les emplois se localisent, d'où des migrations alternantes en augmentation de 35 % en dix ans, régulant la divergence croissante entre résidence en périphérie et emploi au centre.

Cette vision simplificatrice masque une réalité plus complexe. En effet, dans le même temps, les migrations inverses, d'actifs résidant à Brest (où les emplois sont nombreux) travaillant à l'extérieur (où ils le sont beaucoup moins) et ce au prix d'un déplacement, augmentaient de 80 %. L'apparente aberration quantitative s'explique par une exigence d'adéquation qualitative offre-demande entre niveau de compétences des gens et qualification des emplois qui n'existe qu'à l'échelle du grand territoire. Les emplois moins qualifiés localisés en périphérie attirent les actifs modestes plutôt domiciliés en ville.

Enjeux, inerties, marges de manœuvre

La question des disparités au sein des territoires urbains renvoie à une précision sur les enjeux subséquents :

- la concentration des difficultés sociales dans certains sous-espaces urbains ;
- l'accroissement des déplacements domicile-travail et son cortège d'interrogations sur les impacts environnementaux, les coûts d'équipements... ;
- le risque de déprise menaçant des ensembles urbains considérables, plus particulièrement ceux de la production de masse des années 1950 et 1960, mais aussi des quartiers plus anciens ; cette dernière préoccupation fait *bis repetita* de l'enjeu de requalification des années 1970 converti en politique de réhabilitation couronnée de succès.

Autant d'appels à l'action publique confrontée à des déterminants structurels avec lesquels il lui sera nécessaire de composer.

L'histoire résidentielle a posé des déterminants structurels majeurs pour l'avenir, même assez éloigné, tant la structure immobilière se compose de masses aux inerties formidables. Le parc locatif social constitué à 80 % dans les années 1950 et 1960 évolue certes, mais son centre de gravité bouge peu. La loi SRU en a pris la mesure, étalant sur vingt ans ses ambitions de rééquilibrage. Issue de la même période, une grande partie du parc collectif privé reste un segment unique et fragile du marché immobilier. La périurbanisation, dont il n'est jamais tout à fait clair qu'on la tienne pour une étape, un bloc de l'évolution urbaine ou une périurbanisation malheureuse, constitue bien un déterminant structurel majeur qui ne sera pas remis en

cause dans ses limites actuelles tant le niveau de transformation des communes périurbaines est profond et irréversible.

L'hypothèse d'une réduction des migrations alternantes pose la question d'une possible maîtrise de l'autre paramètre : la localisation de l'emploi. Principalement d'initiative privée et aujourd'hui très majoritairement tertiaire, l'activité économique investit beaucoup plus aisément l'espace urbain à sa convenance, autonomie canalisée par une offre publique de zones dédiées à l'immobilier plutôt soucieuse de satisfaire la demande.

Les moyens de l'action publique (en particulier réglementaires : à l'échelle des espaces urbains actuels, il ne peut s'agir que du SCOT) n'échappent pas au principe de réalité. Choisir la bonne échelle géographique, essentielle en cette matière, c'est renoncer à la commodité de l'exercice de compétences pleines et entières au profit d'une gouvernance publique fondée sur le consensus et nécessairement des compromis.

La planification stratégique amène naturellement à introduire une dimension d'anticipation dans la nécessaire vision du territoire qui préside à toute stratégie.

Qui dit stratégie dit anticipation, prospective, scénarisation du futur. Sans que ceci réduise l'importance des déterminants structurels évoqués précédemment, les tendances ou ruptures démographiques, économiques, sociales en modifient le contexte. L'évolution démographique dans les 15 ans à venir laisse apparaître que la croissance des ménages sera essentiellement portée par les générations de quarante ans et plus, particulièrement stables au-delà de cinquante ans et induisant de ce fait une partie importante de la future composition socio-

démographique du territoire. Au demeurant, ce facteur sédimente durablement la périurbanisation et introduit une perspective d'évolution considérable de la demande sociale dans les communes périurbaines.

Les mêmes ruptures démographiques laissent entrevoir, en dépit des mesures récentes affectant la durée d'activité, des tensions sur le marché du travail, potentiellement plus offreur que demandeur, et permettant d'imaginer (ce qui est déjà largement engagé) des taux d'activité élevés, généralisés, avec des conséquences multiples éventuellement contradictoires. L'indépendance financière accrue des individus des deux sexes peut à la fois apparaître comme facteur porteur pour l'investissement immobilier et tout autant favoriser l'instabilité des ménages. La décennie 1990 révélait déjà une forte progression des statuts matrimoniaux indépendants (célibataires, divorcés) plus générateurs de besoins résidentiels, le secteur locatif offrant des réponses plus appropriées à l'instabilité sociale.

La même hypothèse de progression de l'activité questionne également la demande future de logement social.

Il n'est pas évident que cette approche prospective des questions rejoigne les options politiques, mêmes stratégiques, du type de celles que préconise la loi SRU, surtout inspirées de volonté de rééquilibrer les situations présentes.

André Lagathu

Clermont-Ferrand : territoires et projets, espaces de cohésion des diversités

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

Disparité-fragilité, diversité-spécificité, territorialisation-décentralisation ? Le constat et les réponses aux inégalités territoriales renvoient souvent à la question de l'échelle. Le territoire clermontois, notamment à l'heure de l'élaboration d'un projet de pays et du futur Scot, se saisit de ces interrogations et cherche à résorber certaines disparités pour construire un espace de cohésion des diversités.

De la disparité à la diversité

Disparité et échelles

Les territoires urbains constituent des lieux de convergence, d'échanges et de développement, mais également de conflits et de contradictions à travers leur organisation économique, spatiale, politique ou sociale. La juxtaposition de ces diversités, selon des rapports et des échanges codifiés, forme l'identité de toute société urbaine qui elle-même s'adosse sur son histoire et son arrière-pays.

Cependant, si la diversité peut être source d'échanges et de richesses, la disparité peut, quant à elle, générer des dysfonctionnements dans l'équilibre, l'aménagement et le développement du territoire.

Ce débat nous renvoie aux travaux de Bernardo SECCHI sur la ville diffuse et les notions d'hétérogénéité et de démocratisation de l'espace, et également aux propos de François ASCHER sur les pratiques de l'urbanisme contemporain et la confrontation des approches sur la diversité, la densité et la mixité, ou bien encore les distances et la continuité.

Par ailleurs, dans le débat actuel sur la décentralisation, se confrontent les concepts de disparité, de territorialisation et de cohésion nationale.

Dans ce contexte, la notion d'échelle prend une place prépondérante. Si le rapprochement de la prise de décision au plus près du local paraît être en soi une démarche pertinente, elle soulève néanmoins les plus vives interrogations sur les risques d'accroissement des disparités entre les territoires riches et pauvres au regard de la cohésion nationale.

Cette question, qui porte notamment sur les domaines sensibles de l'éducation, la santé, la justice, la sécurité, se décline localement à travers l'accessibilité, la qualité de vie et l'aménagement des espaces publics entre autres.

En effet, la hiérarchie des indicateurs de mesure de la disparité varie selon le territoire d'analyse ; si le revenu par habitant est pertinent pour une lecture à l'échelle d'une agglomération, l'accessibilité, les services et la qualité des espaces urbains primeront à l'échelle du quartier.

Disparités et fragilités

L'approche urbaine de la question de la disparité renvoie à la notion de fragilité. Celle-ci peut être sociale, démographique, économique, politique ou bien encore environnementale et écologique. La préoccupation de tous les décideurs consiste à lutter contre toutes formes de fragilité afin de rendre leur territoire plus attrayant et plus compétitif au regard des critères du moment.

Il s'agit de s'appuyer sur tous les atouts d'un territoire tout en sachant que les atouts d'hier peuvent être les faiblesses d'aujourd'hui et inversement à l'exemple des territoires qui, par leur enclavement d'hier, sont restés à l'écart des grands axes de développement industriel. Aujourd'hui, ils se trouvent dotés d'un environnement préservé qui, grâce aux infrastructures de communications et de transports, possèdent pour certains de véritables atouts en matière de qualité de vie.

Les disparités territoriales ; des échelles et des projets

Renouvellement urbain, rééquilibrage, préservation,... Au-delà de la diversité des thématiques, des échelles et des sites, les projets confiés à l'Agence d'urbanisme et de développement Clermont-métropole visent souvent à définir des projets de requalification au travers desquels il s'agit, de fait, de s'appuyer sur «les atouts de la diversité» pour atténuer quelques disparités à l'échelle du territoire.

*Le cœur de territoire :
les infrastructures et l'économie
au service de la lutte contre
les disparités*

À l'image de la plupart des territoires, les enjeux d'attractivité et de rayonnement passent en grande partie par le cœur du territoire qui regroupe les équipements majeurs (santé, université, administration, directions d'entreprises,...). De la «bonne» composition et équilibre de ce cœur dépendent le fonctionnement et le développement du reste du territoire.

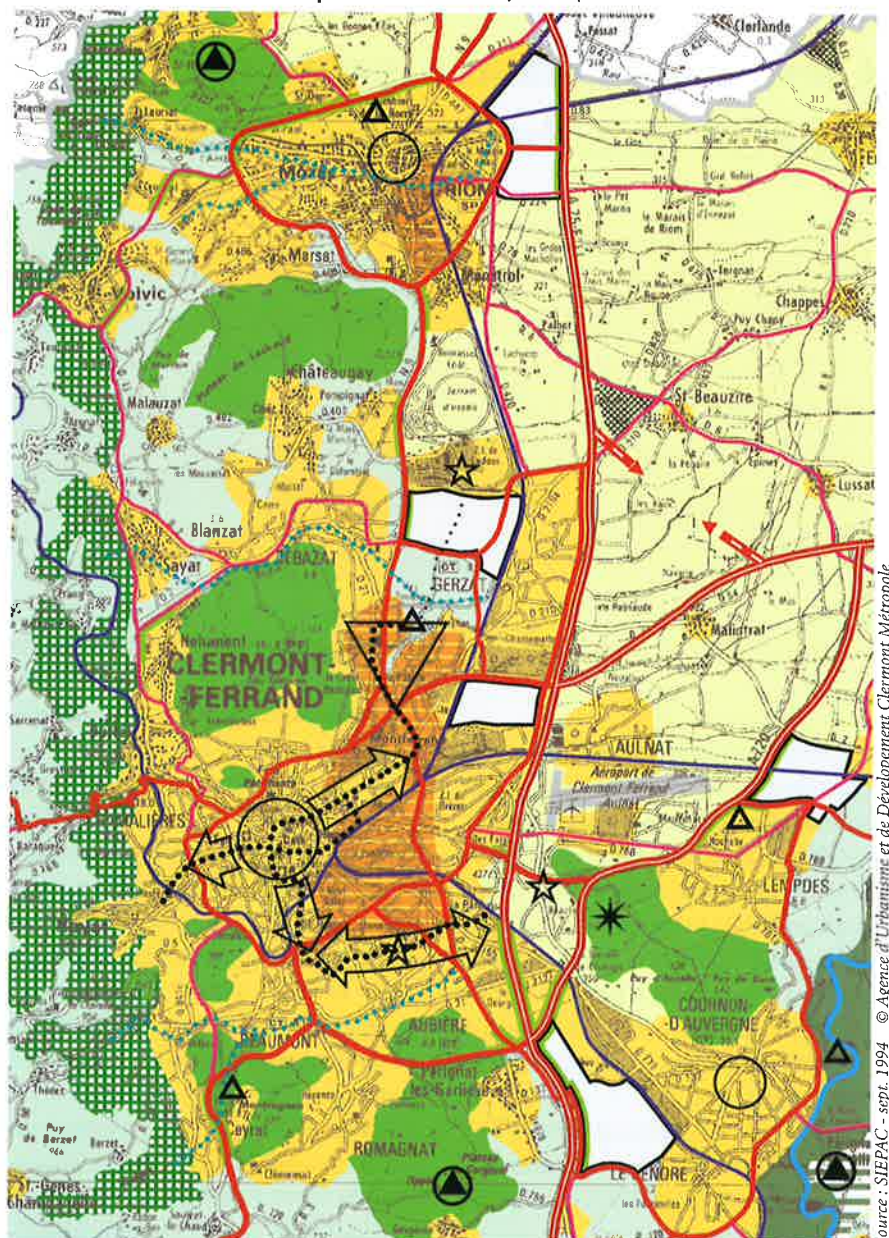
La structure repérée comme bipolaire de la métropole clermontoise, composée des agglomérations de Clermont et de Riom, est marquée par une dynamique de développement plus soutenue au sud du territoire qu'au nord.

En effet, alors que le secteur nord dispose d'atouts en terme de développement, il connaît une relative dévitalisation économique et démographique. L'espace sud (Cournon d'Auvergne), en revanche, voit son attractivité renforcée, tant en ce qui concerne le développement périurbain que le développement des fonctions tertiaires et commerciales, qui restent à organiser.

Dans un tel contexte, les réflexions engagées à travers le dossier de voirie d'agglomération visent à infléchir ces tendances en s'efforçant d'opérer un rééquilibrage territorial par le biais de l'optimisation des liaisons entre les pôles et la promotion de l'intermodalité.

Par ailleurs, le territoire de Riom dispose de l'une des cinq zones de développement stratégique de la métropole clermontoise. Située en façade autoroutière au droit d'une barrière de péage et avec près de 200 ha cette zone constitue un des points d'appui pour le développement de la partie nord du territoire, en cohérence avec celui de l'ensemble de la métropole.







Schéma directeur de la métropole clermontoise (extrait)



Source : SIEPAC - sept. 1994 - © Agence d'Urbanisme et de Développement Clermont Métropole

- | | | | | | |
|--|------------------------------------|--|---|--|---|
| | Pôle touristique | | Autoroute | | Zone de développement stratégique |
| | Parc sportif ou de loisir | | | | Axe de renforcement des fonctions centrales |
| | Centre d'enfouissement technique | | Vole structurante | | Pôle urbain principale |
| | Vallée à mettre en valeur | | Voie de liaison | | Secteur d'intervention prioritaire |
| | Transport en commun en site propre | | Protection des abords des grandes voies | | Centre de recherche |
| | Liaison bus rapide | | Vole ferrée | | |

Projet urbain du quartier Gare de Riom

-  Mutation à moyen/court terme
-  Mutation à long terme
-  Tramway TCSP ligne 2
-  Extension ligne 2
-  Axe structurant à créer
-  Parking de dissuasion, accès depuis l'avenue de l'agriculture et le CD 21

Pôles structurants

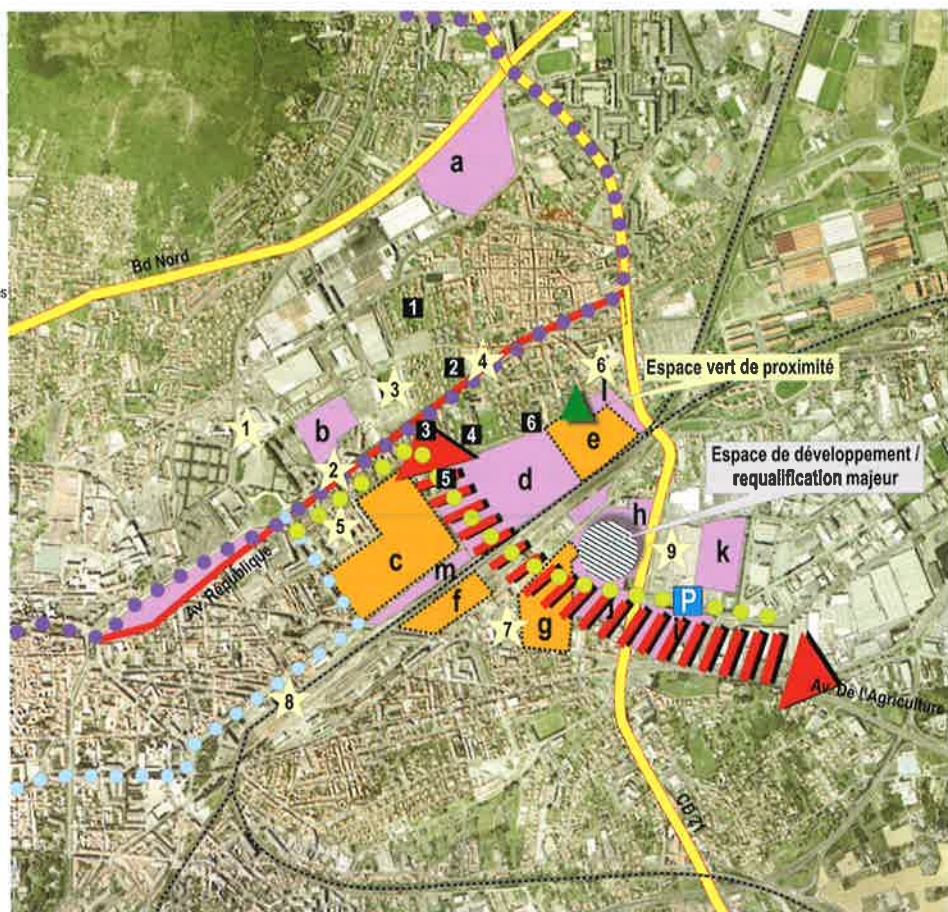
- 1 Le Polydôme- La Coopérative de Mai
- 2 Le pôle santé / république et la clinique des Dômes
- 3 Le stade Marcel Michelin
- 4 Le centre diocésain de pastorale
- 5 La cité administrative
- 6 La clinique des Chandiots
- 7 ASSEDIC
- 8 Le futur Pôle d'Echanges Intermodal
- 9 Le centre commercial

Projets en cours

- 1 La Rodade
- 2 La ZAC République
- 3 L'hôtel de police
- 4 Opération SCIC Habitat
- 5 Opération OPAC
- 6 Gymnase

SURFACES :

Site de Catarou :	
Les Pistes	a - 10 ha
Clos Four	b - 4 ha
92° RI	c - 12 ha
Estalng	d - 14 ha
Siade et logements	e - 5 ha
Sernam	f - 4 ha
ACC	g - 5 ha
Abattoirs + Fillère viande	h - 7 ha
HLM 63 / Air Liquide	i - 2 ha
Centre Routier	j - 2,5 ha
Marché de Gros	k - 5 ha
Logements	l - 1 ha
Rue Auger	m - 2,5 ha
TOTAL	74 ha de foncier mutable



Source : Agence d'Urbanisme et de Développement Clermont Métropole

Le projet du quartier gare de Riom : les transports en commun, l'un des principaux catalyseurs d'intégration urbaine

Identifié dans le cadre du contrat de plan État-Région, le projet de pôle intermodal de la gare de Riom s'inscrit dans une vision globale des transports en commun à l'échelle de la métropole clermontoise. Le plan des déplacements urbains en fait également une tête de pont intermodale majeure du nord du territoire ; cette orientation est renforcée par la politique ferroviaire mise en place par la Région d'Auvergne.

En appui sur cette fonction intermodale, le projet urbain du quartier de la gare de Riom a été mis en œuvre en s'appuyant sur des enjeux de renouvellement, d'élargissement et de modernisation des fonctions urbaines, ainsi que de requalification des espaces.

Par son implantation à moins de 600 m du centre historique, le secteur de la gare SNCF présente un fort potentiel de construction de logements et de services à proximité des fonctions centrales de Riom et à moins de 10 mn en train de Clermont-Ferrand.

Cette situation privilégiée, favorisée par une accessibilité multimodale aisée, fait de ce site «la» nouvelle centralité pour la communauté de communes. Elle vient également renforcer le cœur de la «ville-centre» à travers une complémentarité dans les programmes urbains.

Enfin, ce projet constitue une liaison entre le centre-ville et le quartier de la Varenne, à 800 m à l'est, inscrit au contrat de ville.

Ces atouts en ont fait également un des quartiers prioritaires du programme local de l'habitat qui y prévoit la réalisation de près de 250 logements en cinq ans et dont une première tranche vient d'être livrée.

Le secteur République/Saint-Jean : le projet urbain, antidote de la disparité territoriale !

Quartier dit de l'entre deux villes et proche du centre, République/Saint-Jean connaît depuis plusieurs décennies une profonde mutation : il a vu disparaître ses activités artisanales et industrielles qui se sont délocalisées progressivement à proximité des axes autoroutiers.

La mise en œuvre d'un diagnostic urbain et d'une analyse à l'échelle du cœur de l'agglomération a mis en évidence les atouts et le potentiel de ce sec-

teur permettant de bâtir un projet global appuyé sur la réalisation prochaine du «Nouvel hôpital Estaing» sur 8 ha, mais également sur la disponibilité foncière liée à l'arrêt de l'activité des abattoirs (environ 6 ha).

L'approche globale à travers le projet urbain a permis d'identifier des enjeux dépassant largement les problématiques de reconversions à l'échelle de chaque friche. L'approche thématique autour de l'habitat, des déplacements, du développement économique, de l'espace public et des paysages a permis l'identification de quelques axes de projet réduisant les disparités au sein même de ce secteur et par rapport au cœur d'agglomération.

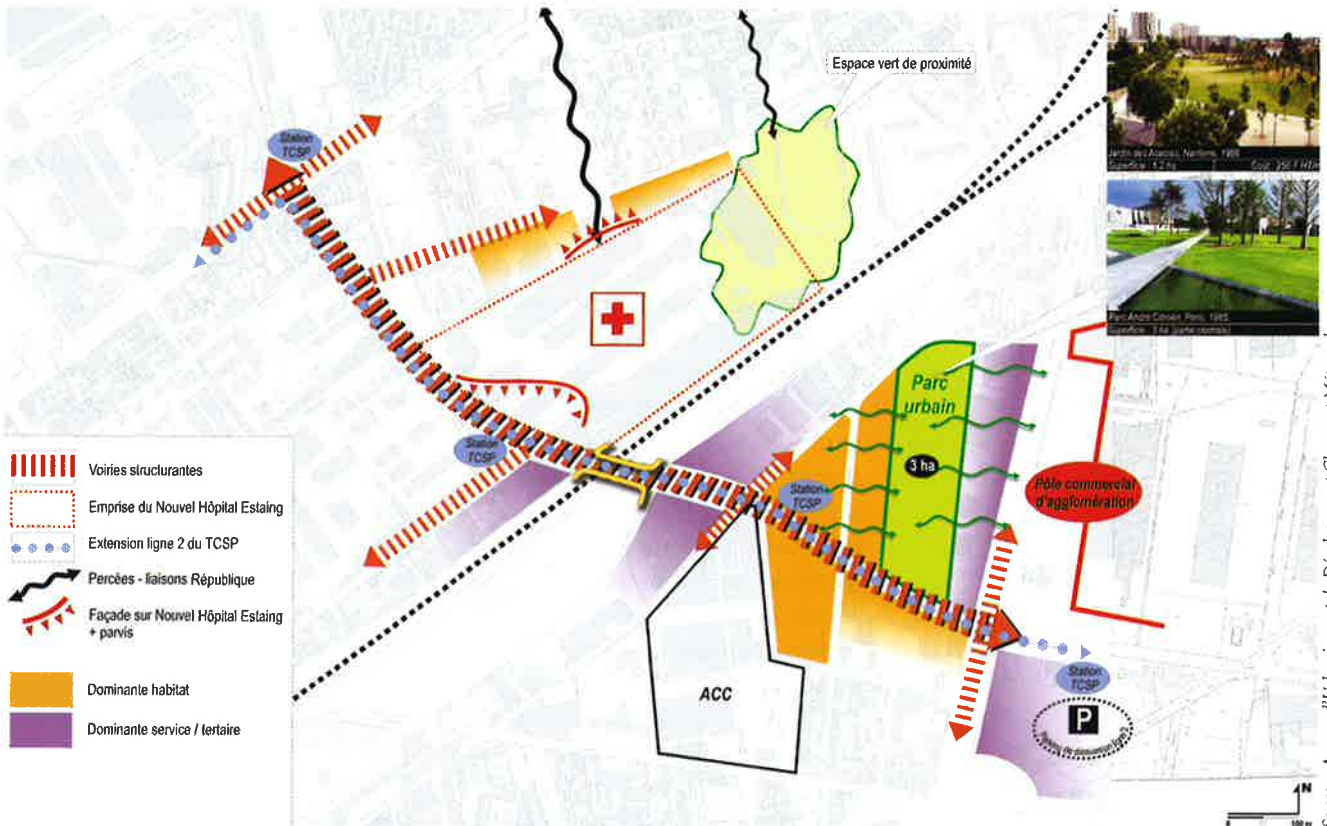
La dimension «diversité-mixité» est également appréhendée à travers une programmation urbaine intégrant la diversité des échelles et des enjeux.

Les orientations issues des dernières lois sur l'aménagement, visent à atténuer voire à effacer les principales disparités entre les territoires, considérés à des échelles différentes.

Quelle méthodologie, quels outils, quelles «normes» pour effacer les disparités, autant de questions qui parfois trouvent des réponses dans la «transversalité» du projet, ainsi que dans la territorialisation et le dialogue.

Rachid Kander

Quartier République Saint-Jean : un principe d'aménagement



Source : Agence d'Urbanisme et de Développement Clermont Métropole

Quartier République Saint-Jean : schéma d'orientation



Lorient : un littoral qui attire, une agglomération qui se redéploie

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

Une véritable politique d'aménagement du territoire doit être en mesure de répondre à la fois aux enjeux économiques et aux enjeux de société auxquels le territoire doit faire face. Parler de disparité, c'est s'interroger sur les politiques mises en place et les politiques futures à mettre en œuvre. C'est aussi s'interroger sur les faits de sociétés qui induisent des comportements créateurs de disparités.

Ainsi, les territoires littoraux sont fortement marqués par leur attractivité. Celle-ci peut fragiliser les équilibres sociaux ou amplifier des phénomènes préexistants.

Prix du foncier dans l'agglomération en 2001



Le boom de l'immobilier modifie les équilibres

L'analyse du recensement de la population de 1999 révèle certains phénomènes : une forte émigration des jeunes vers des villes métropoles posant la question de la capacité du territoire à développer une économie endogène à valeur ajoutée, un vieillissement de la population, facteur de mutations économiques, une consommation du littoral et de ses paysages menaçant son propre capital.

Dans ce contexte, le boom de l'immobilier sur le littoral peut devenir un fait majeur de création de disparités touchant toutes les composantes de la vie du territoire par le départ des jeunes et l'arrivée importante de personnes de retour au pays. Les exemples sont nombreux des difficultés des communes littorales à loger les jeunes ayant un emploi sur la commune : le littoral attire une population extérieure ayant les capacités financières d'investissement, la monotypie dans la production de logements restreint la clientèle potentielle, le desserrement des ménages augmente la demande en logement.

Si l'investissement dans la pierre s'en trouve dopé, le marché foncier s'en trouve totalement déstabilisé.

Une inflation du foncier et un déplacement de l'offre foncière du centre vers les couronnes sont ainsi mis en œuvre. Le prix des terrains à bâtir a fortement progressé ces dernières années (31,2 % sur la période 1999-2002 au Pays de Lorient). Ce chiffre

moyen masque des disparités selon les territoires : stabilisation à Lorient (+ 1 % de 1999 à 2002), progression accentuée en première couronne (+ 25,7 %), encore plus accentuée en deuxième couronne (+ 61 %) et sur la rive gauche de la rade (+ 76 %). Ce phénomène s'explique, au moins en partie, par un transfert de l'offre de terrain à bâtir vers ces communes. Cap l'Orient⁽¹⁾ ne représentait plus que 76 % des ventes du Pays en 2002 contre 90% en 1999.

Davantage de personnes âgées, surtout dans les communes littorales

Avec un âge moyen de 39,7 ans, la population de l'agglomération se situe dans la moyenne départementale. L'agglomération de Lorient est, comme les autres, concernée par le vieillissement moyen de la population : au cours de la décennie 1990, la moyenne d'âge a augmenté de trois ans. Le nombre de jeunes de moins de 20 ans a diminué de 11,5 % en 9 ans. Ils sont un peu plus de 44 200 et représentent 24,5 % de la population. Simultanément, le nombre de personnes de plus de 60 ans a augmenté de 7 000 pour atteindre 41 400, 23 % de la population.

Toutes les communes sont confrontées à ce vieillissement, mais celui-ci est plus accentué dans des communes proche du littoral (Gâvres, Larmor-Plage, Ploemeur) en raison de l'arrivée de nombreux retraités : soit + 5 ans en moyenne au cours de la décennie.

(1) Cap l'Orient est la Communauté d'agglomération du Pays de Lorient avec 19 communes, issue de la loi Chevènement.

Chômage, indicateur de disparité entre quartiers et communes : l'écart s'accroît de 1990 à 1999

La proportion de chômeurs dans la population active est restée stable dans l'agglomération de Lorient depuis 1990 (presque 15 %).

À l'intérieur du territoire, les variations du chômage ont été cependant très différentes, et les écarts entre les territoires se sont accrues. La proportion de chômeurs a globalement augmenté dans les quartiers où elle était déjà élevée, avec notamment une hausse de près de 7 points dans le quartier de Kervenanec, à Lorient, fortement dominé par l'habitat locatif HLM, pour atteindre 35 %. La hausse a été supérieure à 3 points dans les quartiers centraux de Lorient. En revanche, le chômage est resté globalement stable dans les territoires pavillonnaires. L'augmentation du chômage dans les quartiers d'habitat social est l'illustration du rôle du parc HLM au sein des trajectoires résidentielles. Près des deux tiers des logements HLM de l'agglomération sont situés dans la commune centre.

Lorient est particulièrement touchée par le phénomène en raison de l'importance de son parc social, qui représente 26 % des résidences principales, plus que ses voisines du littoral breton (Vannes, Quimper ou Saint-Brieuc).



© Anadélor



© Anadélor

Exemples de diversification dans les opérations récentes, habitat individuel Pen ar zal à Locmiquélic et habitat collectif Atlantis à Ploemeur.

Le marché du logement tend à spécialiser le territoire

On constate une forte différenciation des parcs entre la périphérie et les villes centres (Hennebont, Lanester et Lorient) :

- les communes périphériques comptent de 70 à 75 % de propriétaires occupants contre 41 % à Lorient ;
- les résidences principales des communes périphériques sont à 86 % (jusqu'à 99 % dans certaines communes) des maisons individuelles (contre 65, 58 et 27 % pour les villes-centres), produit peu à même d'accueillir des ménages en début de parcours résidentiel et ainsi de renouveler durablement la population ;
- la part du parc locatif public ne dépasse 20 % des résidences principales que dans les villes-centres (qui rassemblent 82 % du parc) alors qu'il est compris entre 5 et 10 % dans les communes périphériques ;
- le secteur locatif privé représente 20 % des résidences principales dans les villes-centres (qui regroupent 65 % de l'offre globale) contre 14 % dans les communes périphériques, or ce parc locatif privé joue un rôle important dans l'accueil des nouveaux arrivants sur le territoire ;
- les prix fonciers sont très contrastés entre communes.

Ces différenciations des parcs et marchés induisent une spécialisation démographique et sociale des territoires :

- 75 % des jeunes ménages (15 à 29 ans) vivent dans une des villes-centres,
- 50 % des personnes seules vivent à Lorient ; elles sont également sur-représentées à Gâvres, Port-Louis, Groix, Lanester et Hennebont ;
- les familles de 4-5 personnes sont sous-représentées dans les communes du bord de la rade ;
- la part des retraités et des cadres est plus importante chez les propriétaires occupants des communes littorales, où les ouvriers sont sous-représentés ;
- tandis que la part des ouvriers est plus importante dans des communes comme Brandérion, Cléguer, Gestel, Languidic, Merlevenez.

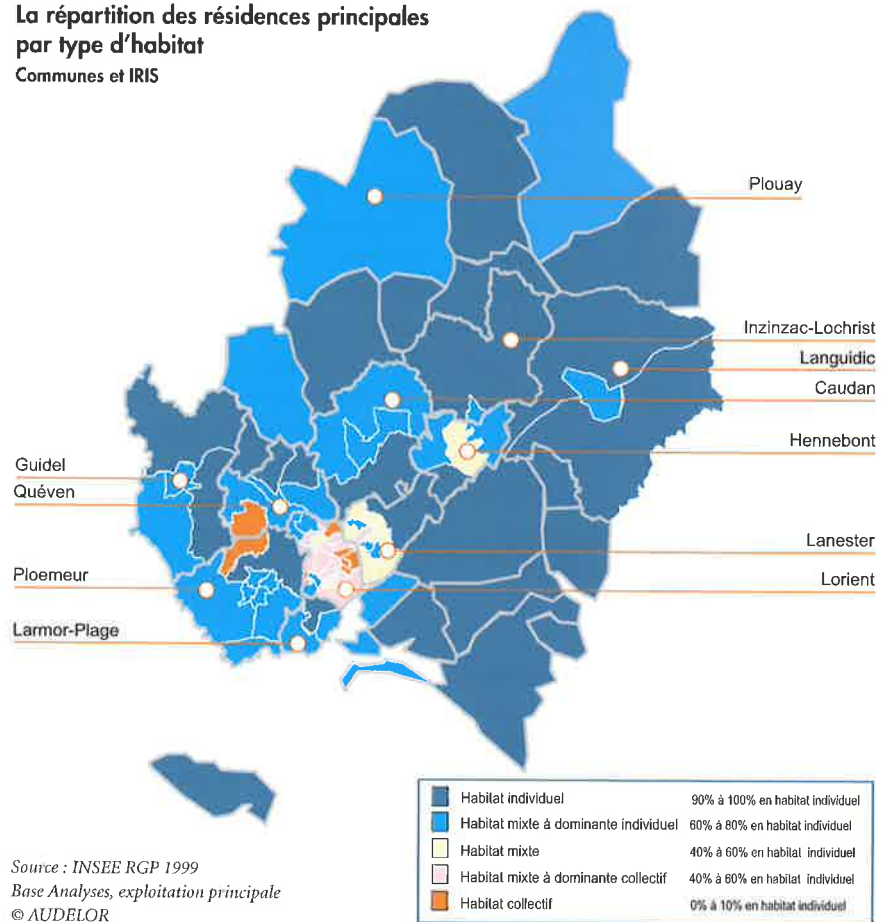
Des revenus en décalage avec la pression immobilière

La géographie des revenus des ménages de l'agglomération fait apparaître des disparités assez nettes entre l'ouest et l'est du territoire. Les communes dont les ménages disposent des revenus les plus élevés sont Larmor-Plage, Ploemeur et Guidel (revenus supérieurs à 17 000 € en 2000). Inversement les niveaux de revenus moyens les plus faibles se trouvent à Lorient, Lanester, mais aussi dans d'autres communes, en particulier à l'est de la rade (Gâvres, Locmiquélic et Port-Louis) ainsi qu'Inzinzac-Lochrist. Sur ces dernières, la pression immobilière est liée à l'acquisition de résidences secondaires dont les propriétaires n'entrent pas dans le calcul du revenu communal.

Comme le montrent des études nationales, si depuis quarante ans en France, sous l'effet des mécanismes

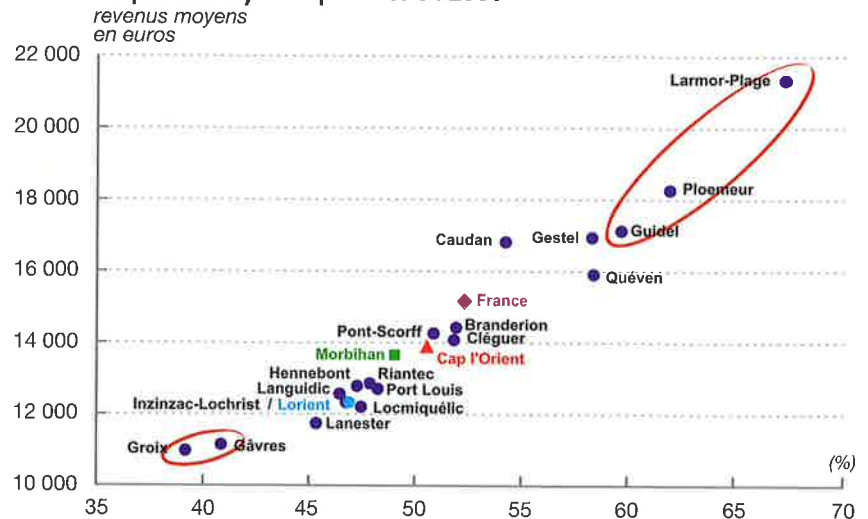
La répartition des résidences principales par type d'habitat

Communes et IRIS



Source : INSEE RGP 1999
Base Analyses, exploitation principale
© AUDELOR

Revenus et part des foyers imposables en 2000



deux groupes se distinguent :
- Larmor-Plage, Ploemeur et Guidel, communes littorales
- Groix et Gâvres, respectivement île et presqu'île

Source : DGI
© AUDELOR

de redistribution opérés par le budget de l'État et par les prestations sociales, les écarts de revenus des ménages entre régions et départements tendent à s'atténuer, les disparités locales (au niveau des agglomérations) se sont creusées. C'est principalement le comportement résidentiel des ménages qui en est la cause : notamment l'arrivée des femmes sur le marché du travail a permis aux ménages de la classe moyenne de disposer d'un second revenu et a favorisé leur accession à la propriété, accentuant ainsi les phénomènes de ségrégation résidentielle au niveau local.

Un projet d'aménagement et de développement durable pour tenter de rééquilibrer le territoire et de renforcer la cohésion sociale

La pression foncière et immobilière pourrait avoir des effets encore plus dévastateurs : la difficulté de certains habitants à se loger dans les communes littorales, voire dans le centre de l'agglomération, les incitent à s'éloigner toujours plus des lieux d'emplois. La hausse des loyers privés pourrait avoir les mêmes conséquences pour des ménages aux revenus moyens, qui ne trouvent pas de place dans le secteur locatif public des villes centre et pour lesquels les loyers privés seraient trop élevés.

Ces questions de la disparité sont au cœur des réflexions du futur schéma de cohérence territoriale (SCOT), mais également de la procédure Pays

de Lorient⁽³⁾. En tant qu'outil d'aménagement, le défi de la procédure SCOT et de son Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est la conception, assumée collectivement par l'ensemble des décideurs de l'agglomération, d'une politique d'aménagement du territoire. Cette politique doit être capable de concilier l'accueil de tous, jeunes et plus âgés, dans l'emploi et dans le logement, la mise en valeur des atouts intrinsèques du territoire par le renforcement de son économie, le positionnement du territoire dans le contexte régional, et la sauvegarde de ses spécificités géographiques, atouts de son cadre de vie.

*Laurence Debaq,
Jean-Michel Maisons,
Arnaud Le Montagner
et l'observatoire territorial*

(2) Le Pays de Lorient est un territoire composé de trois intercommunalités couvrant trente communes, issu de la loi Voynet

(3) Le Scot du Pays de Lorient est composé de deux intercommunalités et couvre vingt-quatre communes, issu de la loi SRU.

Longwy : le peuplement des lotissements de l'agglomération

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

L'analyse du peuplement des nouvelles zones d'habitation met en évidence un certain nombre de disparités sociales et territoriales sur l'agglomération de Longwy. Les communes, surtout celles de la première couronne de l'agglomération, ont ouvert des nouvelles zones d'habitat qui ont attiré des ménages accédant à la propriété, majoritairement frontaliers, jeunes et avec enfants. L'homogénéité de ces quartiers est porteur de germes de ségrégation et de disparités

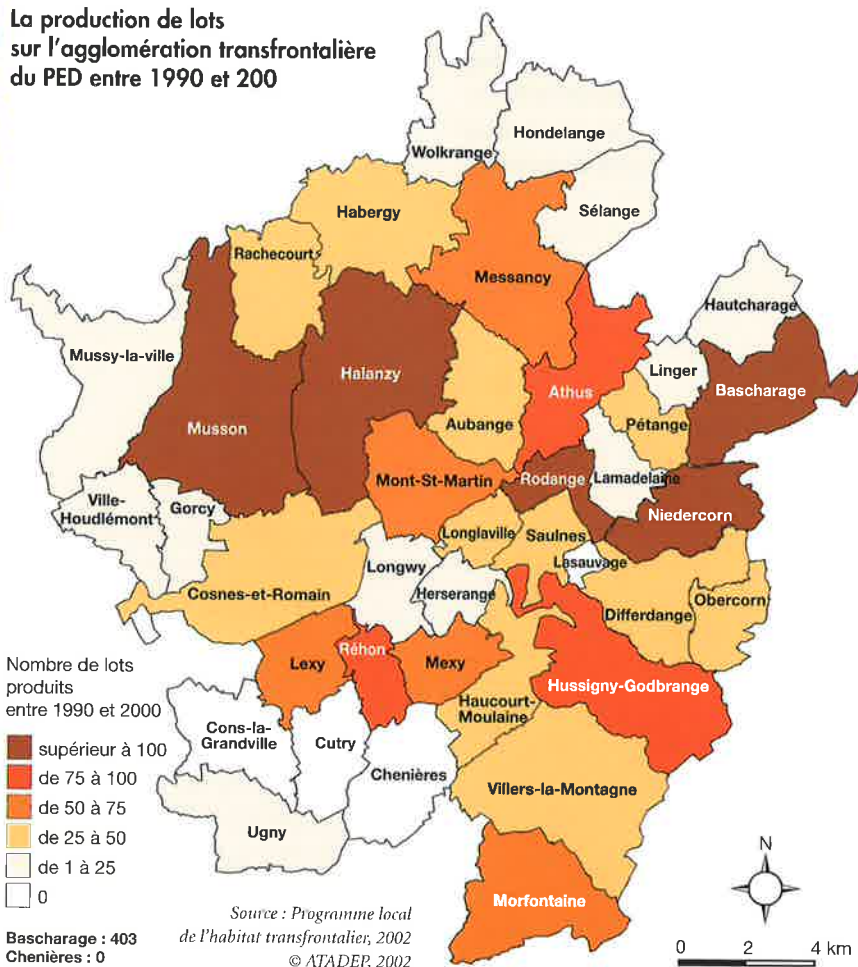
Des nouvelles zones d'habitation influencées par les frontières

Le développement de nouvelles zones d'habitation s'est surtout concentré dans les espaces périphériques au centre d'agglomération : au 1^{er} janvier 2003, 23 lotissements sont en projet (498 lots), majoritairement localisés en périphérie. L'agglomération de Longwy a produit près de 792 lots entre 1990 et 2001. Ainsi, près de 1 964 personnes se sont installées dans ces nouvelles zones d'habitation (en moyenne 2,48 personnes composent un ménage en 1999 sur l'agglomération de Longwy), soit près de 3,5 % de la population de l'agglomération.

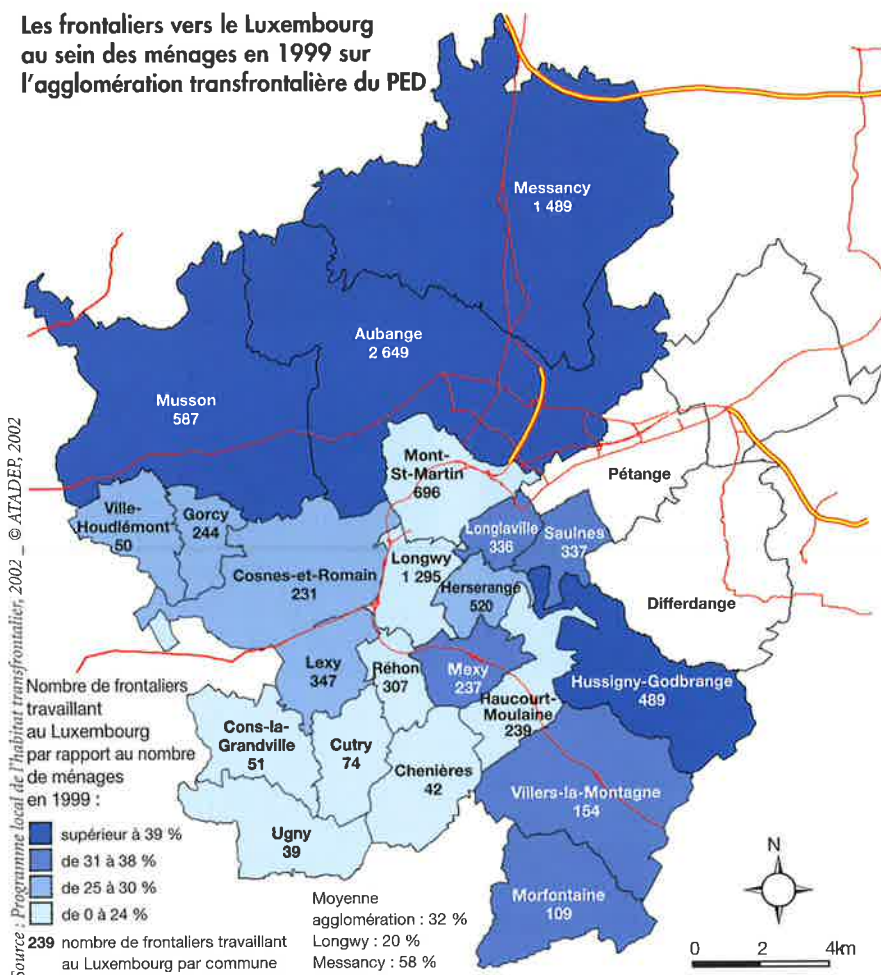
Deux enquêtes ont été réalisées courant 2001 pour mieux connaître les habitants de ces zones. La première était constituée d'une série d'entretiens qualitatifs auprès de ménages résidant dans un lotissement récent. La seconde était une enquête téléphonique auprès de 150 ménages résidant dans 12 nouvelles zones d'habitation réparties sur l'ensemble de l'agglomération de Longwy. Ces enquêtes ont révélé quelques caractéristiques intéressantes du peuplement de ces nouvelles zones :

- Les ménages sont d'origine locale : 64 % des ménages ont toujours habité sur l'agglomération de Longwy.
- Les nouveaux habitants sont majoritairement d'origine lorraine (44 %), particulièrement de Meurthe-et-Moselle (23 %).
- Les nouvelles arrivées sont principalement motivées par des raisons professionnelles (59 %), puis des

La production de lots sur l'agglomération transfrontalière du PED entre 1990 et 2001



Les frontaliers vers le Luxembourg au sein des ménages en 1999 sur l'agglomération transfrontalière du PED



Une dynamique d'évolution qui va se poursuivre

Le développement des communes par l'ouverture de nouvelles zones destinées à l'habitat ne ralentira pas :

- L'offre en terrain à bâtir est encore importante. En 2002, les zones d'extension de l'habitat facilement mutables étaient estimées à 123 hectares dont 35,70 hectares de maîtrise foncière communale. Ce qui représente un potentiel de 485 lots.

Le prix des terrains augmente mais reste compétitif, surtout par rapport aux prix luxembourgeois. Le prix moyen de l'are a augmenté de près de 33 % au cours de la dernière décennie passant de 3 100 euros au début des années 1990 à 4 125 euros en moyenne pour les lots commercialisés entre 1999 et 2001. En 2001, le prix moyen d'un lot était près de 4 470 euros.

- Le travail frontalier continue de progresser. Entre 1990 et 1999, le nombre de personnes franchissant quotidiennement la frontière pour travailler au Grand-Duché a quasiment doublé passant de 2 990 à 5 800. Entre 1999 et 2001, ce nombre d'actifs a encore augmenté, passant à 6 671 actifs (+ 7,5 %). Entre 1990 et 1999, le nombre de personnes résidant en France et travaillant en Belgique a augmenté de 150 % passant de 625 à 1 565 personnes.

Le projet Esch/Belval, situé au cœur de l'aire urbaine transfrontalière, va probablement attirer de nouveaux frontaliers qui souhaiteront se loger près de leur lieu de travail. Le projet prévoit la construction, d'ici 2010, d'une ville nouvelle sur une ancienne friche sidérurgique de 125 hectares. On y trouvera un pôle économique et tertiaire (représentant l'équivalent de 25 000 emplois), des équipements consacrés à la recherche et à l'enseignement supérieur, des espaces culturels et de loisirs et 1 500 logements (7 000 habitants).

raisons familiales (33 %). Les raisons fiscales (5 %) sont citées par des ménages qui résidaient en Belgique auparavant.

On y constate une sur-représentation des travailleurs frontaliers (77 % des ménages et 60 % des actifs) soit le double du poids des frontaliers sur l'ensemble de l'agglomération. Ces frontaliers disposent d'un revenu en moyenne 30 % plus élevé que les actifs travaillant en France. Ces différences de revenus facilitent l'accession à la propriété des frontaliers et expliquent leur forte représentation dans les nouvelles zones d'habitation.

Au-delà des difficultés habituelles qu'induisent les lotissements (besoins varia-

bles en équipement, sous-occupation des logements, vieillissement des accédants etc.), la prédominance dans ces zones d'une classe moyenne aux revenus supérieurs accentue les disparités. La question du risque de voir se constituer une société à deux vitesses au sein d'une même commune ne doit pas être écartée.

Ainsi, on voit apparaître sur l'agglomération de Longwy des zones majoritairement situées sur les plateaux, en dehors du centre d'agglomération, accueillant une population majoritairement aisée travaillant principalement à Luxembourg et rejetant plus à l'extérieur les secteurs résidentiels des salariés des entreprises françaises du territoire.



© AGAPE 2003, Fil Bleu 2002, ORESUD 2001

L'habitat individuel sur l'agglomération transfrontalière : des références variées.

Quelles actions possibles pour résorber ces déséquilibres ?

Les évolutions analysées précédemment incitent à mettre en place une politique volontariste. Deux démarches sont engagées pour lutter contre cette dynamique : le Programme local de l'habitat (PLH) transfrontalier de l'agglomération du Pôle européen de développement et le Programme local de l'habitat (PLH) de la Communauté de communes de l'agglomération de Longwy (CCAL).

Afin de lutter contre les risques de ségrégation urbaine et permettre un «réinvestissement» des centres-villes, les PLH transfrontaliers et «franco-français» proposent de préparer la reconversion de certaines friches industrielles en zones d'habitat. En effet, ces friches constituent de réelles opportunités de développement urbain : ces espaces sont bien localisés (proches des centres-villes) et peuvent répondre à une importante demande en logement.

Cette orientation constitue une approche nouvelle de traitement des friches laissées par la période industrielle. Elles nécessitent une grande finesse des opérations de reconquête, là où un simple pré-verdissement suffisait à permettre d'attendre un «investissement structurant internationalement mobile». Mais ce glissement de la ré-industrialisation vers la résidentialisation est porteur d'un réel espoir : et si l'augmentation continue des valeurs foncières et du marché du logement rendaient enfin accessible un recyclage des friches industrielles aux conditions du marché ?

**Louis-François Reitz,
Gervaise Ropars**

Toulouse : sur la rive gauche, des propositions pour reconquérir des territoires fragilisés

PROJETS DE TERRITOIRES

Aux portes de la ville-centre, sur la rive gauche de la Garonne, le «secteur Rive gauche» constitue un vaste territoire de 940 ha, compris entre la ceinture des premiers boulevards et le périphérique. Depuis son origine, en marge de la rive droite, il est constitué d'une juxtaposition de vastes ensembles hétérogènes qui lui confèrent à l'échelle du secteur une grande diversité, mais une image sociale et urbaine plutôt négative.

Près du tiers de ce territoire accueille des friches industrielles et des zones d'activités diverses, en cours de transformation d'usage comme les Ateliers GIAT, les Tricotages de l'Ariège et, dans une moindre mesure, parce que plus excentré, le site de l'usine AZF et la SNPE.

Un deuxième tiers est occupé par des cités d'habitat social et des copropriétés des années 1960, en déficit d'urbanité et d'attractivité, auxquels s'ajoutent ce qui fut annoncé comme une ville nouvelle pour 100 000 habitants, les quartiers du Mirail des urbanistes G. Candilis, A. Josic et S.Wood.

Une action publique de redynamisation au service des grands équilibres

Des disparités territoriales liées à l'histoire du site

Les premières études menées par l'AUAT sur le secteur, notamment l'étude urbaine «Secteur rive gauche» en 1997, ont fait apparaître un fort contraste existant entre les deux rives construites de la Garonne. En effet, les principales disparités territoriales relatives à ce secteur portaient sur :

- une perte de population, due à son vieillissement et à une décohabitation

au niveau des logements (passage d'une moyenne de 3,26 à 2,67 habitants par logement) ;

- un rythme de la construction très faible, qui ne permettait pas de compenser la baisse de population, au regard du nombre d'autorisations sur le reste de la ville ;
- une image sociale peu attractive : au début du siècle, le faubourg Saint-Cyprien représentait le «quartier populaire» par excellence de la ville de Toulouse ; cette connotation s'était élargie depuis l'apparition des grands ensembles dans les années 50.

Un renouveau engagé

Ce constat a démontré l'opportunité et la nécessité d'engager une politique globale de redynamisation et de développement de ce secteur.

Le dynamisme de la croissance de Toulouse s'inscrit dans le cadre d'un schéma d'agglomération qui vise à maintenir et développer les grands équilibres fonctionnels de la métropole.

Trois grandes orientations se dégagent : poursuivre une urbanisation maîtrisée et cohérente, préserver l'identité et améliorer le cadre de vie des quartiers.

À ce titre, pour maintenir les grands équilibres sociaux et résorber les inégalités, une politique de l'habitat et d'équipements publics très ambitieuse s'est mise en place.

La ville, soucieuse de son équilibre, s'est déjà engagée dans une mutation profonde de l'occupation de son territoire afin de :

- renforcer les fonctions de centralités, à l'échelle de l'agglomération, pour mieux conforter le rôle de métropole régionale de la ville et, par là-même, la place de la rive gauche dans la ville-centre ;
- maintenir et conforter le nombre d'habitants sur le secteur, en offrant ainsi un niveau de résidentialité (qualité de l'habitat, du cadre de vie et des équipements) pour permettre ainsi de renforcer le poids de la ville-centre ;
- rééquilibrer le secteur, par rapport à la ville et sur son emprise même, en développant un urbanisme, à partir d'une mixité des fonctions, d'une diversité de l'habitat et des modes de déplacements.

Le Grand projet de ville de Toulouse en chiffres

Sur le Grand Mirail

- 520 ha
- 42 000 habitants
- 10 000 logements sociaux (54 % / 16 % ville de Toulouse)
- 8 500 logements privés
- 28 000 étudiants de l'université du Mirail

Sur Empalot

- 60 ha
- 6 800 habitants
- 2 600 logements sociaux (73 % / 16 % ville de Toulouse)
- 1 500 logements privés

À cela s'ajoutent 30 000 emplois dans les zones d'activités contiguës.

Grand projet de ville Synthèse des orientations



Un Grand projet de ville sur le Sud-Ouest toulousain

Ce vaste projet de développement social et urbain vise à réinsérer plusieurs quartiers dans la ville.

Il concerne les quartiers d'habitat social de Bagatelle, Papus, Tabar et Bordelongue, mais aussi, au-delà de la rocade, les grands ensembles du Mirail avec les quartiers de Mirail université, Reynerie et Bellonfontaine.

Le Grand projet de ville de Toulouse a une ambition : l'appartenance à la ville, le retour à une identité positive

La mise en œuvre du projet de renouvellement urbain

Le projet urbain doit permettre dans la durée et à travers trois champs d'actions (le rapport entre domaine public et privé, la trame urbaine et l'habitat), de répondre aux dysfonctionnements révélés par le diagnostic (une trame urbaine contraignante, un manque de lisibilité entre domaine privé et domaine public, une situation de l'habitat en déclin), en s'appuyant sur les atouts constatés (un positionnement géographique favorable, une qualité environnementale exceptionnelle, une diversité des équipements structurants, dont l'université du Mirail).

Le projet s'appuie donc sur des actions dont le but est de revenir à une ville plus traditionnelle pour :

- Désenclaver les quartiers en modifiant le réseau de voiries, de manière à le rendre plus lisible et hiérarchiser les espaces : après remodelage de la trame urbaine, il sera possible de se repérer, de différencier l'espace public de l'espace privé, composé d'îlots clairement identifiés à l'intérieur desquels il serait envisageable soit de réaliser des interventions de résidentialisation autour d'unités d'habitations existantes, soit

de mettre en place des opérations de renouvellement urbain ; en complément, la trame verte des parcs situés le long de la margelle sera confortée par des liaisons, selon deux axes Nord/Sud (de Montlong à l'hippodrome) et Est/Ouest (de la Ramée à Gironis), parties intégrantes du Réseau vert et bleu de l'agglomération toulousaine.

- Créer des centres de vie de quartiers regroupant services, commerces, équipements fédérateurs de la vie quotidienne : les centralités des quartiers, actuellement repliées sur elles-mêmes, seront remises en situation d'urbanité au bénéfice de la création d'une grande rue traversant le site dans le prolongement de la rue Desbals.

- Restructurer le patrimoine de logements existants pour une offre plus diversifiée : sur la base de ce projet de référence, 2 058 logements seront démolis, dont 1 805 logements sociaux et 253 en copropriétés privées ; les démolitions ont pour finalité de créer les conditions d'un renouvellement urbain et social : les emprises libérées vont permettre de faciliter le désenclavement des quartiers, la réalisation de pôles de centralité et la reconstruction d'un habitat à la fois plus conforme à la demande actuelle et comportant des réalisations diversifiées (typologie des immeubles et des logements, niveau et prix de vente et de location), à même de favoriser une meilleure mixité des populations résidentes.

Ces démolitions et reconstructions ne se substituent ni à la poursuite des réhabilitations d'immeubles qui seront conservées, ni aux travaux d'urgence nécessaires dans certains immeubles qui seront démolis.

Pour faire face à cette situation, l'État, les collectivités locales concernées, l'Union européenne, et les signataires de la convention ont décidé d'investir 330 millions d'euros.

La signature de la convention cadre

La convention-cadre du Grand projet de ville a été signée le 1^{er} mars 2002 entre l'État, la ville de Toulouse, la Région, le Département, la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse, la Caisse des dépôts et consignations, le Groupement départemental HLM, la Caisse d'allocations familiales (CAF) de la Haute-Garonne et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

Elle constitue la convention territoriale du contrat de ville de l'agglomération Toulousaine 2000-2006.

La création d'un GIP

Un Groupement d'intérêt public du contrat de ville a été créé : il est l'outil d'animation et de coordination du dispositif de conduite et fonctionne comme une structure d'appui pour évaluer les actions du GPV. Il est chargé également d'organiser au travers des comités de pilotage, la prise de décisions entre les différents partenaires signataires de la convention.

Dans le respect des objectifs énoncés et dans le but de créer les conditions d'un renouvellement urbain sur le territoire du GPV, l'agence, en appui à la Mission de développement social de la ville, a contribué à la définition d'un programme de démolitions et à sa planification.

Ce programme fait actuellement l'objet d'un protocole d'accord. En cours de négociation dans le cadre du GIP, il vise à définir les modalités opérationnelles et financières entre les différents acteurs du GPV.

Jérôme Ionesco

Orléans : la ville et sa «ville appendice» quarante ans après

PROJETS DE TERRITOIRES

Dans les années 1960, la ville d'Orléans a l'opportunité d'acquiescer les 650 ha de la propriété de «la Source», à 11 km d'Orléans. Le domaine de La Source est rattaché administrativement à Orléans et la construction d'une ville nouvelle associant université, habitat, entreprises dans la verdure est décidée. 25 000 habitants et quarante ans plus tard, quel est le statut de cette «ville appendice», structurée autour d'un embryon de centre local, de l'université, du CHRO... ? Le GPV en cours de démarrage va-t-il contribuer à résorber les disparités entre le quartier de La Source et le reste de l'agglomération ?



© D.R.

Vue sur La Source (au second plan) depuis le centre ville en 2003. 11 km à vol d'oiseau par dessus la Loire.

L'histoire

Au début des années 1960, la ville d'Orléans et son agglomération connaissent une expansion démographique remarquable : en moins de vingt ans, la population s'est accrue de 50 %.

Le maire de l'époque, Roger Secretain, grand chantre de la décentralisation, s'appuyant d'une part sur l'histoire de la ville d'Orléans qui fut pendant le Moyen-Âge une des plus prestigieuses universités européennes et, d'autre part, sur l'opportunité foncière que constituaient les terrains de plus de 650 ha du domaine de La Source, décide de lancer un projet d'envergure.

Le domaine de La Source, à 11 km au Sud du centre d'Orléans, était situé sur la commune solognote de Saint-Cyr-en-Val : il est depuis rattaché à Orléans. Il comprend un château, en fait une grosse maison bourgeoise qui accueille aujourd'hui la présidence de l'université, et surtout le «bouillon», une des sources vauclusienne du Loiret, maintenant au cœur du parc floral d'Orléans.

Le domaine est acquis en 1959 par la ville et le Conseil général. Roger Secretain obtient de l'État, qui doit faire face à l'engorgement des universités parisiennes, la création d'une université à Orléans. Il s'agit, suivant la doctrine de l'époque, de créer un campus à l'américaine à 120 km de Paris.

Rapidement, l'idée d'associer à l'université un quartier d'habitat puis des entreprises est évoquée. Le plan d'urbanisme du campus est confié à Louis Arretche qui, pour utiliser «le superbe

décor naturel», propose l'idée d'une «ville-jardin» avec un grand mail promenade d'un kilomètre de long.

«Autour de cette ville-jardin que bordera une couronne de pavillons individuels, parmi les arbres s'implantera une zone d'activités de caractère artisanal non génératrice de nuisances, qui offrira à la ville des possibilités importantes d'emploi.»⁽¹⁾

Approuvé en 1962, le plan de masse initial prévoit de 8 000 à 9 000 logements dont 6 000 collectifs. Dès cette époque, on peut également lire la contradiction entre les objectifs et le zonage proposé. Le plan général de La Source est organisé en un zonage rigoureux qui sépare nettement les fonctions urbaines : le parc floral, le campus, le centre urbain et les grands équipements, la zone d'activités, l'habitat collectif, l'habitat pavillonnaire. Mais les relations entre ces différents éléments sont purement fonctionnelles, le campus étant le secteur le plus coupé de son environnement.

De plus, tout au long de sa réalisation, des éléments externes et internes viendront bousculer le projet initial :

- les universités parisiennes ne se sont pas déconcentrées comme prévu ;
- la liaison rapide Paris-Orléans-La Source par aérotrain ne se réalise pas ;
- la création de jardins sur dalle est abandonnée ;
- les éléments de liaison ville-université ne sont pas réalisés ;
- la séparation piétons-voitures est



L'aérotrain qui devait relier Orléans-La Source à Paris en 40 minutes.



Photo aérienne du quartier de La Source.

contredite par l'usage et les modifications du programme.

Les premières constructions de logements datent de 1963 et le quartier est considéré comme achevé vers 1985. Il comprend 7 500 logements dont 70 % en locatif. Par sa taille, la diversité de ses équipements et de sa population (22 000 habitants, soit 20 % de la population d'Orléans), La Source constitue une véritable ville aux portes de la ville.

Dès cette époque, des phénomènes de dégradation (problèmes sociaux, paupérisation, délinquance, ...) apparaissent et le dossier présenté par la ville est retenu en 1985 par le Comité interministériel des villes dans l'opération «Banlieue 89». L'agence réalise alors, à la demande de la ville et de l'université, une étude préalable contenant des propositions pour l'évolution du campus et ses liaisons avec le quartier.

Banlieue 89

Dans un premier temps, il n'est question que d'une opération centrée sur le campus en partenariat avec l'État et l'Université. Mais en 1989, l'équipe municipale décide d'étendre le projet de façon à créer un cœur de ville à La Source pour mieux unir l'université et la ville, favoriser les échanges, l'animation et la vie de quartier.

Le parti urbain propose de :

- créer une perspective nouvelle qui ouvre l'université vers le quartier ;
- transformer le bois du campus en parc urbain ;
- implanter des commerces et un programme spécifique à la rencontre du campus et de la ville.

(1) L. Arretche, cité par M. Picard, Orléans II-La Source, maîtrise de géographie, Tours, 1969.

Les travaux débutent en 1992 et la réalisation de la place de l'Indien en 1995 marque leur achèvement.

Au contact immédiat du campus, un nouveau centre a été aménagé avec des places et des rues bordées de petits immeubles de logements et de bureaux avec des commerces en rez-de-chaussée.

Cependant, malgré cette opération, la crise n'a pas été enrayerée et certains quartiers continuent de se dégrader.

Le Tram

L'un des objectifs de la réalisation de la première ligne de transport en commun en site propre, et de la définition de son tracé (auquel a largement contribué l'AUAO), visait notamment, en les rapprochant du centre ville, à lutter contre l'exclusion en réintégrant dans le tissu urbain les quartiers en difficulté, dont La Source.

L'ensemble du quartier bénéficie de 6 stations dont 3 sur le campus. Le tramway permet de relier La Source au centre ville en moins de 30 mn.

Le Grand projet de ville

Lancée en 1999, sous la forme d'un marché de définition qui permet de retenir l'équipe d'A. Sarfati en 2001, la démarche du GPV est encore en phase de démarrage. Initialement limitée au renouvellement urbain du secteur d'habitat social, elle inclut maintenant une réflexion sur le devenir de «la dalle», envisagée au départ comme lieu central et aujourd'hui désert.

Au début de l'année 2002, une convention territoriale est signée dont les quatre objectifs majeurs sont :

- coordonner les actions de tous les intervenants du projet ;
- modifier de façon durable le climat social de La Source ;
- l'insérer dans l'ensemble d'Orléans et de son agglomération ;
- renouveler le tissu urbain et remettre en état le parc de l'Office public des HLM.

La municipalité voulant privilégier la réhabilitation et la requalification des immeubles en aménageant des espaces résidentiels privés et en favorisant les mécanismes d'accès à la propriété dans une partie du parc locatif social, le projet Sarfati a revu à la baisse le nombre de démolitions imaginé à l'origine qui passe de 700 à 350,

tandis que 1 200 logements seront réhabilités. Il vise également à recréer un maillage de voies de circulation en proposant la création de voies nouvelles et d'îlots urbains. Pour redynamiser l'axe de l'avenue Kennedy et lui donner une vocation économique, des changements d'usage sont proposés sur une partie des immeubles d'habitation. De même, l'offre culturelle et sportive doit être élargie et la création d'un nouvel équipement sportif pouvant accueillir des compétitions est d'ores et déjà lancée.

Quels enseignements peut-on tirer de l'histoire de La Source ?

Tout d'abord, elle fait apparaître que malgré des volontés fortes et affirmées au fil des projets, le quartier, en quarante ans, n'a pas encore réussi à acquérir le statut qui devait être le sien à l'origine. La Source est toujours une ville-appendice et ses relations avec la ville-centre restent difficiles même si elle est désormais reliée par un tramway. «L'esprit de zonage» qui a présidé à sa création et les disparités qu'il a induites ont laissé des traces profondes qui sont loin d'être effacées. Les différentes opérations menées en quarante ans n'ont pas encore réussi à apporter la complexité urbaine nécessaire.

Les ambitions du GPV, et notamment la volonté de prendre en compte l'ensemble de La Source et pas seulement les secteurs d'habitat social, son inscription dans la durée, nous font espérer que les changements souhaités permettront de donner à La Source un avenir à la hauteur du potentiel dont elle dispose avec l'université, le pôle de recherche (BRGM, CNRS, INRA...), le CHRO, ses équipements culturels... et ses habitants.



Orléans-La Source, une image du GPV.
Extrait du document : GPV-La Source, étude générale, juin 2003, SAREA Alain Sarfati.

Philippe Verdier et Didier Rime

Bordeaux : un PLH qui réduit les inégalités territoriales

PROJETS DE TERRITOIRES

La Communauté urbaine de Bordeaux a approuvé un premier Programme local de l'habitat (PLH) pour la période 2002-2006. Il prévoit de réduire, par un rééquilibrage de l'offre d'habitat, certaines spécialisations ou inégalités territoriales : rééquilibrage de la répartition du logement social et des typologies de logements, requalification de l'habitat dégradé de grands ensembles ou de quartiers anciens.... Ses objectifs territorialisés sont peu à peu intégrés aux politiques d'aménagement urbain, renforçant ainsi sa portée opérationnelle.

Des disparités et des déséquilibres, dans un contexte de forte tension du marché immobilier et foncier

De fait, comme beaucoup d'agglomérations françaises, celle de Bordeaux souffre de déséquilibres dans la répartition de son parc de logements qui contribuent à une forte évasion urbaine et à la dérive de sites d'habitat collectif et de quartiers d'habitat ancien. L'agglomération compte un GPV⁽¹⁾, une ORU⁽²⁾ et 37 sites prioritaires au contrat de ville.

Même si l'agglomération a bénéficié ces dernières décennies d'un net renouveau démographique, les territoires centraux s'affaiblissent au profit du périurbain : le poids démographique de la CUB dans l'agglomération est passé de 89 % en 1962 à 80 % en 1999. Outre l'inadéquation et la dégradation d'une partie du parc des logements existants (66 % des logements du centre historique de Bordeaux ont une ou deux pièces, 20 %

étaient vacants en 1999), la production est mal répartie et ne correspond pas toujours aux besoins.

Ainsi l'offre en logement locatif social est insuffisante et inégalement répartie dans les 27 communes que compte la CUB : si l'on compte 21 % de logements locatifs conventionnés en moyenne communautaire, neuf communes sont en situation de déficit sur les vingt sept, neuf autres disposent d'une offre tout juste suffisante, alors que plus de 50 % des logements des quatre communes du GPV sont locatifs sociaux.

L'activité du marché immobilier est redevenue très forte, stimulée ici comme ailleurs par la dérive des placements boursiers, la baisse des taux d'intérêt, et une politique active d'aménagement urbain accompagnant la mise en place d'un réseau de tramway. Elle engendre la revalorisation immobilière de quartiers délaissés quelques années plus tôt, dont les investisseurs privés retrouvent le chemin, comme

les communes du GPV ou les quartiers historiques dont certains sont en cours de ré-appropriation spontanée (le taux de vacance des logements a baissé de 3 points en trois ans dans la ville-centre). Cette revalorisation immobilière et foncière des quartiers populaires est cependant porteuse d'autres formes de ségrégation : elle signifie une difficulté à se loger accrue pour les classes moyennes, notamment les jeunes actifs qui vont toujours plus loin chercher un foncier abordable pour accéder à la propriété, et pour les populations défavorisées confrontées à une offre sociale très insuffisante. Raréfaction du foncier abordable, concurrence des produits investisseurs expliquent en grande partie la disparition progressive de l'accession à la propriété dans le neuf sur le territoire communautaire, même si le marché de l'existant est très actif : elle n'y représente plus que le tiers des constructions (58 % dans les années 1980). Dans le même temps, la part des logements de 1 à 2 pièces dans la construction est passée de 22 % dans les années 1980 à 40 % dans la décennie suivante. L'essentiel a été regroupé dans le «corridor étudiant» reliant Bordeaux au campus universitaire, créant ainsi des situations de spécialisation du parc immobilier et une forte concurrence avec le parc des petits logements anciens centraux.

(1) Grand projet de ville.

(2) Opération de renouvellement urbain.

Jouer sur plusieurs leviers pour corriger les inégalités territoriales

Prenant acte de ces déséquilibres et de la fragilisation du cœur d'agglomération, le PLH communautaire prévoit un rééquilibrage de l'offre d'habitat et un plan de revalorisation de l'habitat existant. Le programme d'actions du PLH et sa convention d'application en cours d'élaboration, prévoient d'appuyer la mise en œuvre du PLH sur le panel des interventions classiques en matière d'habitat : aides à la pierre pour soutenir la production, la réhabilitation et la construction des logements, mobilisation des milieux professionnels et dévelop-

pement de partenariats public/privé, animation et développement de partenariats locaux autour d'un observatoire de l'habitat...

Mais la volonté d'inscrire durablement cet exercice de programmation habitat à court terme qu'est un PLH dans le contenu mais aussi la gestion institutionnelle et opérationnelle des politiques d'aménagement urbain a conduit à mettre l'accent sur deux leviers.

La définition d'objectifs de production territorialisés et de territoires prioritaires pour l'intervention publique

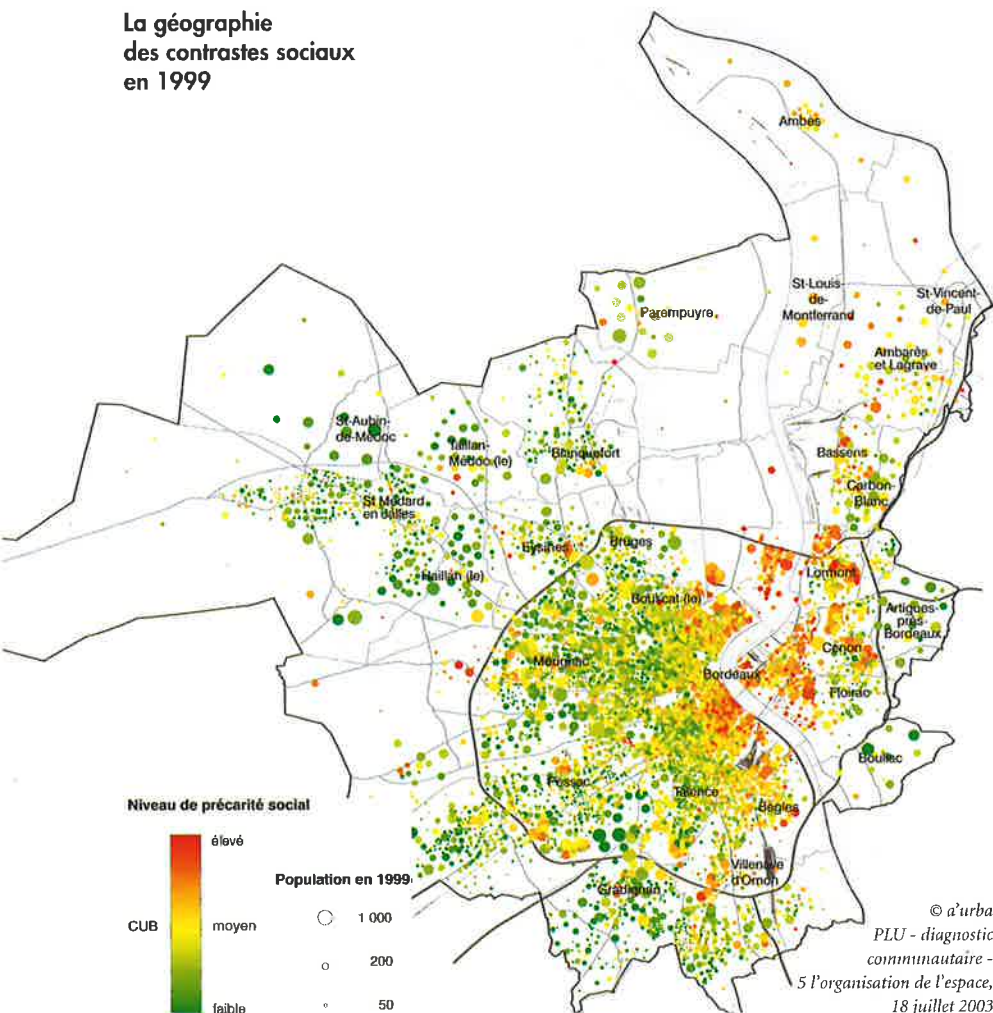
Le programme d'actions du PLH concerne :

1. des actions prioritaires pour le développement de l'offre, notamment le rééquilibrage et le renforcement de l'offre en logements locatifs conventionnés et le renforcement de l'accès social à la propriété ;
2. des interventions sur les territoires prioritaires pour la revalorisation de l'habitat existant, notamment dans le cadre de la politique de la ville : la régénération des quartiers anciens et la restructuration d'ensembles d'habitat collectif ;
3. des actions thématiques spécifiques sur les copropriétés en difficultés, l'habitat insalubre, l'habitat et l'accueil des gens du voyage, le logement des jeunes adultes, le logement des personnes âgées et handicapées...

Ce programme fixe, en fonction des thèmes, plusieurs priorités géographiques, où sont situées les actions et les projets prioritaires :

- la géographie prioritaire du renouvellement urbain et de la politique de la ville,
- la géographie associée aux enjeux de développement du territoire communautaire (les corridors de transport en commun et les sites de centralité principalement).

La géographie des contrastes sociaux en 1999



**PLH de la CUB
priorités pour la revalorisation
de l'habitat existant**



Les sites prioritaires politique de la ville

- Sites inscrits au contrat de ville
- Communes en GPV
- ORU

La régénération des quartiers anciens

- Dans le cadre de projets de renouvellement urbain
- Traitement ponctuel à ce stade
- Interventions à engager avant 2006

La restructuration d'ensembles d'habitat collectif

- Dans le cadre de projets de renouvellement urbain
- Traitement ponctuel à ce stade
- Interventions à engager avant 2006

PLU - diagnostic communautaire -
3 l'habitat, 18 juillet 2003
© a'urba

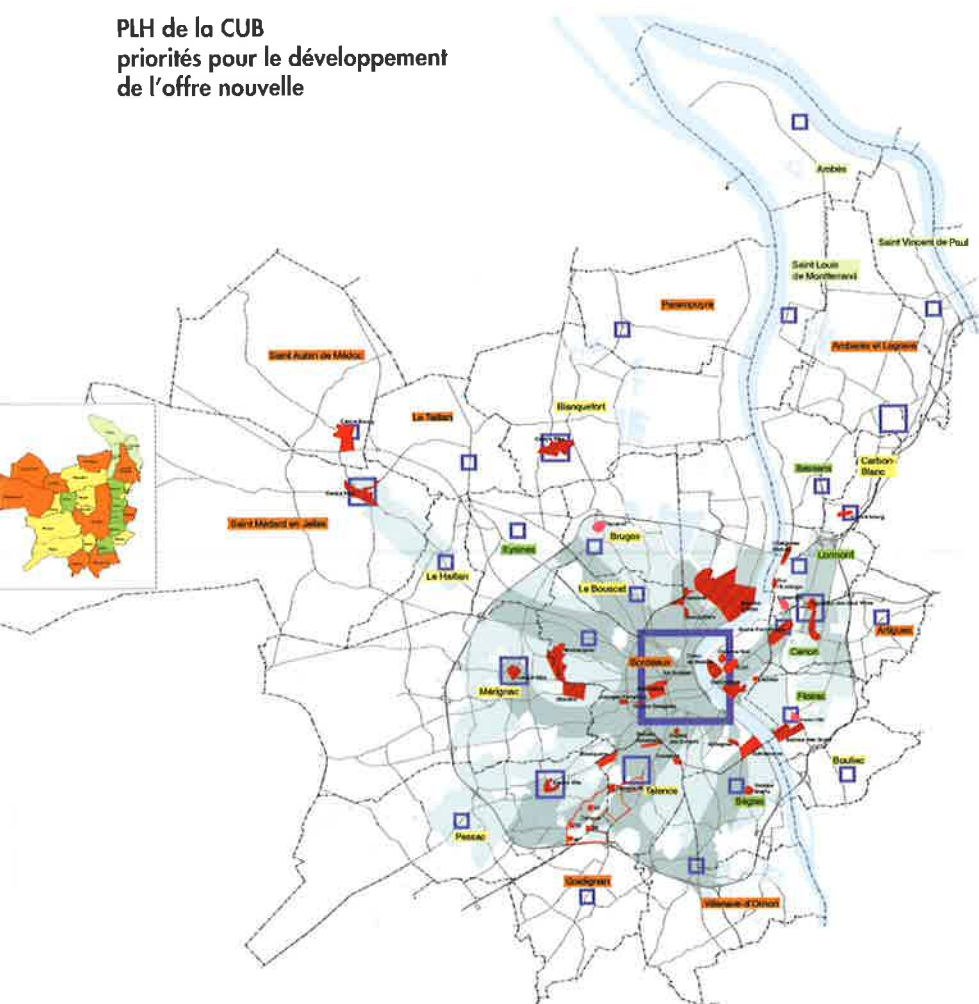
- la géographie dessinée par le niveau plus ou moins élevé de l'offre locative conventionnée et son rééquilibrage. Il fixe, de plus, un cadre précis, par commune, à la production de logements. De fait, des objectifs globaux de production de logements, et plus précis de développement de logements locatifs conventionnés sont détaillés par commune, en fonction de perspectives d'évolution démographiques visant une revitalisation du cœur d'agglomération. En parallèle, opération par opération et commune par commune, un plan de revalorisation de l'habitat existant indique les territoires et les actions à mener ou à préparer, dans les cinq ans, sur l'habitat ancien, le parc locatif social, les copropriétés et les lotissements, les sites d'habitat précaire des gens du voyage.

La prise en compte des objectifs de politique de l'habitat dans les programmes d'aménagement urbain et le PLU

Afin d'inscrire cette programmation à relativement court terme (cinq ans) dans une vision et une perspective opérationnelle à long terme, l'effort est maintenant porté sur la prise en compte du programme d'actions territorialisé du PLH dans les politiques urbaines convergentes où la compétence de la Communauté urbaine constitue un puissant levier pour inscrire ce programme dans la réalité des politiques d'aménagement :

1. dans le PLU communautaire en cours d'élaboration, par l'intégration des objectifs territorialisés du PLH dans les principes portés par le PADD et dans les principes de zonage, par une réflexion, en cours, sur la mise en place d'emplacements réservés au logement..., mettant ainsi en pratique l'obligation de compatibilité du PLU au PLH ;
2. dans la programmation des zones d'aménagement (ZAC, secteurs de construction démolition de logements sociaux...) par l'élaboration de guides de programmation des logements sur de grands territoires comme celui du GPV, par l'intégration systématique d'un volet pré programmation dès l'étape des études préalables d'aménagement en fonction des objectifs du PLH, par la production grâce aux opérations d'aménagement, urbain de charges foncières maîtrisées permettant la réalisation de logements locatifs conventionnés et en accession sociale à la propriété ;
3. dans la mise en place d'une stratégie foncière pour l'habitat imbriquée aux volets réglementaires et opérationnels de l'action communautaire : dispositifs de veille et de prospection foncière, de portage foncier pour le

**PLH de la CUB
priorités pour le développement
de l'offre nouvelle**



**Les objectifs de production de logements
localisés conventionnés**

- Communes déficitaires
 - Communes non déficitaires
 - Communes fortement dotées en logements sociaux anciens
 - Communes exposées aux risques naturels et/ou technologiques
- Production nécessaire à au moins 20% de la production totale
- Production pouvant rester faible ou marginale

Les territoires prioritaires du développement urbain

- Centralités au Schéma Directeur
- Corridors TC au Schéma Directeur
- Zone multifonctionnelle intra/ hors rocade du Schéma Directeur (2020)

**La densification et la restructuration des tissus constitués
et la reconversion des friches:**

- Dans le cadre d'un projet de renouvellement urbain
- Traitement ponctuel à ce stade
- Interventions à engager avant 2006

PLU - diagnostic communautaire -
3 l'habitat, 18 juillet 2003
© a'urba

compte des communes, de bailleurs sociaux ou de SEM, participation au financement de la surcharge foncière... afin de rendre possible une action à la fois réactive et prospective pour développer l'offre manquante et peser sur la localisation et le contenu des programmes de logements.

**Conclusion : paradoxe
du rééquilibrage territorial...**

Comme la plupart des PLH, celui de la Communauté urbaine de Bordeaux prévoit de contribuer, par une politique de rééquilibrage de l'offre, à la réduction de certains déséquilibres territoriaux. La nécessité de répondre aux insuffisances de production est aujourd'hui un objectif indiscutable lorsqu'il s'agit d'assurer le droit au logement pour tous en développant une offre locative sociale toujours insuffisante et plus largement une offre abordable pour retenir dans les villes les jeunes actifs tentés de s'installer dans les périphéries lointaines où le foncier et le logement sont moins chers. Mais dans le même temps, les objectifs de fabrication de la mixité et les mécanismes de solidarité entre des territoires deviennent de plus en plus difficiles à développer quand ils font courir le risque d'une aggravation de la crise du logement... De fait, l'ambition de réinsérer les quartiers défavorisés d'habitat social dans la ville par un ambitieux programme de renouvellement urbain dont un des moyens est la construction/démolition de logements sociaux risque aujourd'hui d'être mise à mal par un double contexte de renchérissement des valeurs foncières et immobilières et une diminution des crédits publics en faveur de la construction de logements sociaux. Faudra-t-il choisir entre mixité sociale et droit au logement ?

Corinne Gély

Paris : un PLH pour relancer la construction sociale

PROJETS DE TERRITOIRES

Il est toujours aussi difficile de se loger dans Paris pour les familles modestes. Les logements sociaux représentent 14,4 % des résidences principales et les grands logements (quatre pièces et plus) ne totalisent que 20 % du parc. On compte encore un millier d'immeubles insalubres et 110 000 logements inconfortables.

Paris lance un nouveau PLH

Avec la Loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991, le Programme local de l'habitat (PLH) devient l'un des principaux instruments de mise en oeuvre du droit à la ville. Le PLH est un document de prévision et de programmation. Il vise à répondre aux besoins en logements et à favoriser la mixité sociale. Il est établi pour une durée d'au moins cinq ans. La Ville de Paris, qui s'était dotée d'un premier programme de ce type en juin 1996, a engagé une nouvelle démarche pour intégrer les priorités fixées par la nouvelle municipalité.

Le parc de logements

Un marché tendu

Malgré une stabilisation passagère, la hausse des prix immobiliers est manifeste depuis 1998. Le prix moyen au mètre carré était supérieur à 3 000 € dans l'ancien en 2001. Cette évolution concerne même les arrondissements les moins chers. Au premier trimestre 2001,

le prix moyen des logements neufs dépassait 3 600 € par mètre carré dans le 20^e arrondissement. La hausse des loyers se confirme également. En 2000, la progression moyenne des loyers a été de 2,6 %. Le loyer moyen des nouvelles locations a franchi la barre des 15 € par mètre carré. Enfin, la proportion élevée de logements vacants (10 %) contribue aux tensions du marché.

Une répartition inégale des logements sociaux

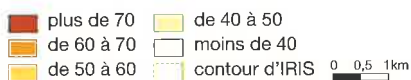
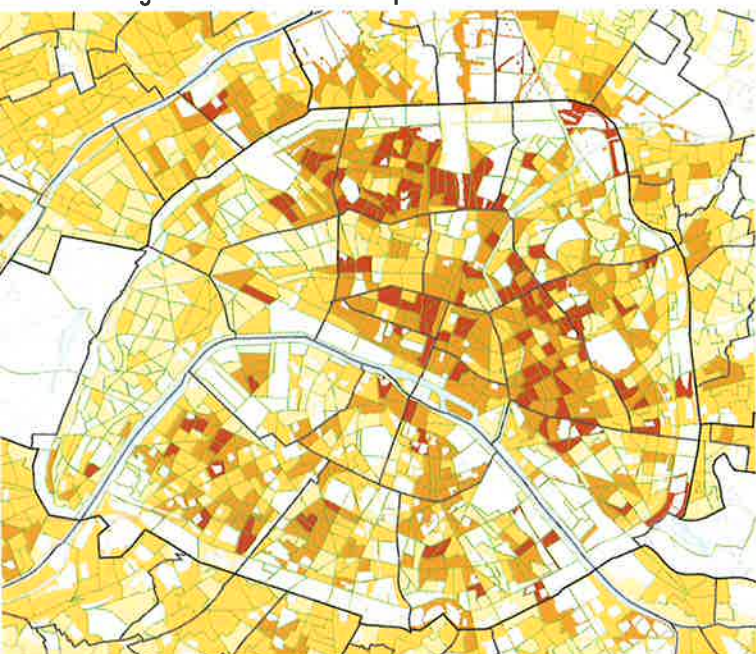
Les arrondissements périphériques concentrent la majeure partie des logements sociaux. Près de 35 % des résidences principales des 13^e et 19^e arrondissements appartiennent à des organismes HLM. A l'inverse, les logements sociaux constituent moins de 7 % des résidences principales dans le centre et l'ouest de la capitale.

Les programmes sociaux bien insérés dans le tissu environnant répondent à la recherche de qualité urbaine et de mixité sociale de la loi SRU.

© APUR

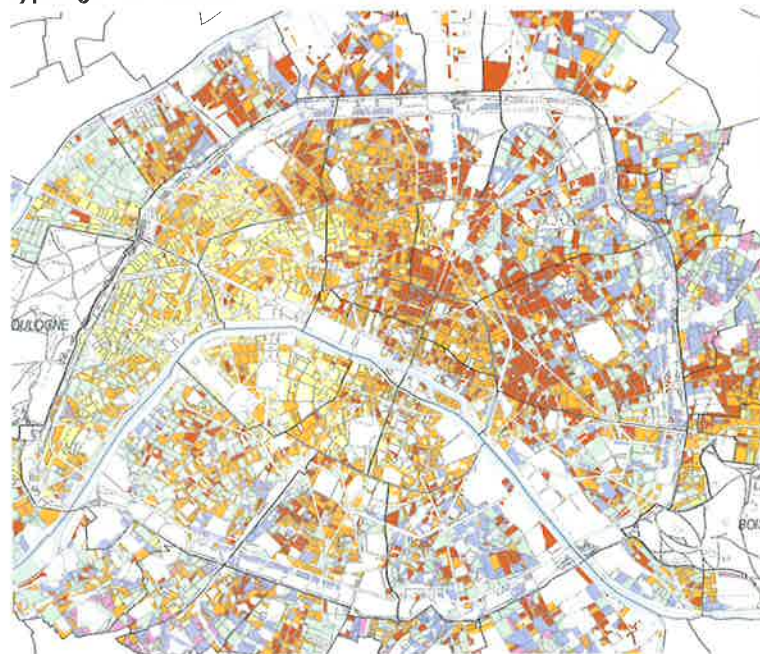


Logements de une et deux pièces



Source : INSEE, RGP 1999

Typologie de l'habitat



Source : INSEE, recensement de 1990

Composé à 56 % de une et de deux pièces, le parc d'habitations parisien est structurellement peu adapté au logement des familles.

Le parc ancien sans confort se concentre dans le centre-est et le nord de Paris (2^e, 3^e, 10^e, 11^e, 18^e, 19^e et 20^e arrondissements).

Plusieurs centaines d'immeubles insalubres

Même si neuf logements sur dix sont pourvus de confort en 1999, il reste encore 110 000 logements inconfortables (c'est-à-dire sans WC intérieurs, douche ou baignoire). De nombreuses copropriétés connaissent des difficultés de fonctionnement. S'y ajoutent souvent des dégradations du bâti. Sur 100 000 immeubles parisiens, près d'un millier sont en très mauvais état et 600 à 700 font déjà l'objet d'une procédure.

Un logement sur deux à moins de trois pièces

Le logement parisien compte en moyenne 2,5 pièces, alors que la moyenne nationale est de 3,8 pièces par logement. 56 % des résidences principales ne comportent qu'une ou deux pièces. Certes, le nombre de grands logements s'accroît. Mais cette évolution est progressive. Le parc d'habitation reste peu adapté aux familles. Entre 1990 et 1999, le nombre de ménages de 3 ou 4 personnes a diminué. La taille moyenne des ménages, traditionnellement faible, a encore baissé. Elle est passée de 1,92 à 1,87 personne.

Une nouvelle politique pour le logement

La loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a fixé trois objectifs majeurs en matière d'habitat dans les grandes villes, dont Paris :

- définir un meilleur équilibre des agglomérations ;
- réussir la mixité urbaine ;
- assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité.

Le projet de la nouvelle équipe municipale a donné corps à ces objectifs. Il s'organise autour de cinq priorités : développer l'offre de logements à loyers modérés ; améliorer la qualité de l'habitat ancien ; éradiquer le saturnisme et l'insalubrité ; accroître l'offre de logements pour les étudiants et les jeunes salariés ; renforcer l'accession sociale à la propriété.

Le contenu du PLH

Avec le Plan local d'urbanisme (PLU) et la déclinaison locale du Plan de déplacement urbain (PDU), le PLH est un outil important pour la mise en œuvre de la politique urbaine de la municipalité.

Il précise les objectifs quantitatifs à atteindre en matière de construction neuve et de réhabilitation.

Il comprend un diagnostic, un énoncé des objectifs, un programme d'actions.

Accroître et mieux répartir le parc social

C'est l'objectif premier du PLH. D'après les estimations des services de la Ville, il faudrait réaliser 64 000 logements sociaux en l'espace de vingt ans pour atteindre le seuil de 20 % de logements sociaux fixé par la loi SRU. Cela implique la création de 3 200 à 3 400 logements sociaux par an. Ces logements sont à répartir uniformément dans les arrondissements parisiens, en évitant les concentrations excessives. Ils contri-

bueront à satisfaire la demande très importante des ménages parisiens (plus de 100 000 demandes de logements sociaux actuellement).

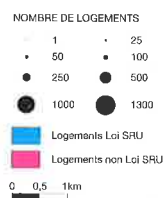
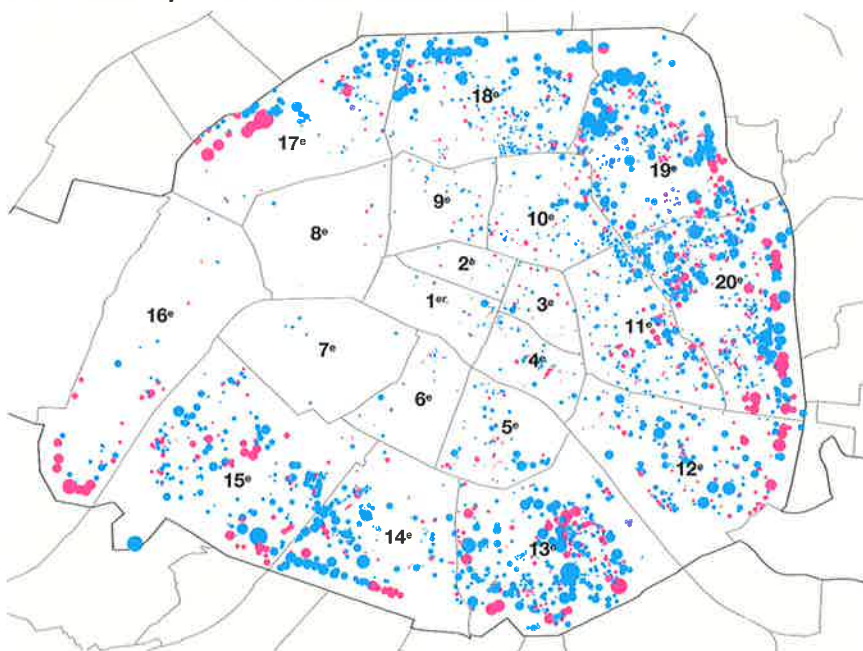
Comment ? La politique de préemption municipale sera relancée ; le transfert de logements du domaine privé dans le parc HLM est engagé ; les immeubles les plus vétustes seront démolis, remplacés par des logements sociaux.

Un partenariat intercommunal sur le logement sera mis en place.

Lutter contre l'insalubrité

La lutte contre l'insalubrité devient une priorité. La Ville de Paris a confié à l'une de ses sociétés d'économie mixte, la SIEMP, une mission de traitement des immeubles insalubres et dégradés. Des orientations nouvelles sont retenues : la loi Vivien sur la résorption des taudis sera appliquée ; le droit de préemption municipal s'exercera lors de la cession d'immeubles dégradés ; un parc de logements relais sera mobilisé pour reloger les familles exposées au saturnisme.

Localisation du parc social relevant ou non de la loi SRU



Source : Ville de Paris 2001 - Parcelle Ville 1999 SIP

Très inégalement répartis, les logements sociaux se concentrent dans les arrondissements périphériques, notamment dans les 13^e, 19^e et 20^e arrondissements.

Améliorer l'habitat existant

Dans le parc social comme dans le parc privé, la réhabilitation sera un axe d'action essentiel. Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) seront développées dans un sens social et thématique. Les copropriétés dégradées seront soutenues par des syndicats sociaux. Les financements PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale) seront utilisés pour la réhabilitation des logements sociaux, en priorité dans les quartiers de la politique de la ville.

Mobiliser les logements vacants

Les logements vacants représentent un gisement pour la création d'une offre nouvelle de logements locatifs. Des dispositifs incitatifs seront proposés aux propriétaires acceptant de pratiquer des loyers modérés : sécurisation financière, aide à la gestion locative, assistance technique, relogement du locataire. La SIEMP est désignée pour mener à bien ces missions.

Plus de logements adaptés

Les conditions de logement des étudiants, des travailleurs migrants, des personnes âgées et handicapées feront l'objet d'une attention particulière. Ce ne sont plus 2 000 mais 3 000 logements sociaux pour étudiants qui devraient être financés durant les sept années du contrat de plan. La réhabilitation des foyers de travailleurs migrants sera poursuivie. L'offre de logements destinés aux personnes âgées et aux handicapés sera élargie. Des travaux d'adaptation seront entrepris et de nouveaux services proposés pour favoriser le maintien à domicile.



La mise en oeuvre du PLH

Une élaboration concertée

L'élaboration du PLH se fait en association avec le représentant de l'État, les personnes morales compétentes et les maires d'arrondissement (comme le prévoit l'article 58 de la loi SRU). Bien que la loi ne le prévoit pas expressément, la concertation a été étendue en direction des habitants et de leurs représentants, des associations locales, des communes limitrophes. Des assises sur le logement et l'habitat qui se sont tenues en mars 2003 ont donné l'occasion de présenter le PLH à l'ensemble des acteurs intéressés.

Le calendrier des opérations

La phase d'approbation a débuté au terme de la concertation. Le calendrier prévisionnel prévoit l'adoption du document définitif à la fin de l'année 2003.

En 1999 et en 2000, la barre symbolique des 40 000 logements anciens vendus dans l'année a été dépassée. En 2001, une certaine stabilisation se fait sentir.

Hélène Joinet

Nancy : le GPV du Plateau, un enjeu important

Le Plateau constitue un des trois principaux sites de développement à venir de l'agglomération de Nancy. Accueillant 15 000 habitants et plus de 5 000 logements dont 4 500 logements sociaux, le Plateau se décompose en deux territoires distincts, le Haut-du-Lièvre et Champ-le-Bœuf. Compte tenu de son échelle et des démarches partenariales engagées, il constitue un enjeu stratégique pour le renouvellement urbain.

Si c'est à l'échelle du Plateau qu'une démarche globale de développement du territoire est à mener, c'est en revanche à l'échelle de la Ville-Haute que se situe le périmètre d'intervention opérationnel de renouvellement urbain, notamment au Haut-du-Lièvre.

Le site a été retenu au sein du dispositif «grand projet de ville» multisites du Grand Nancy et c'est dans ce cadre que l'ADUAN a été chargée de réaliser une étude de cohérence territoriale à l'échelle du Plateau, préparatoire au lancement du GPV.

La réalité du Plateau et son positionnement dans l'agglomération

Le secteur du Plateau constitue le troisième pôle de développement d'échelle d'agglomération. Il présente certaines caractéristiques.

Une présence et une unité géographique et paysagère d'échelle d'agglomération

La surface du Plateau représente environ la moitié de la surface de la ville de Nancy et, en moyenne, la surface totale d'une commune de l'agglomération. De plus, la topographie du Plateau et sa situation en surplomb

de la cuvette nancéienne en font un site visible depuis l'ensemble de l'agglomération.

Le Haut-du-Lièvre est, quant à lui, un grand ensemble construit par l'architecture Zehrfuss dans les années 1957-70. Il est bien identifié par l'existence de deux grandes barres de logements surplombant la ville, dont la plus grande atteint 400 m de long et accueille 900 logements. Il a connu une restructuration importante dans les années 80 et bénéficie aujourd'hui à l'échelle de la Ville-Haute d'une véritable opportunité de redéploiement sur les 80 hectares des carrières Solvay situés en vis-à-vis, qui ont déjà fait l'objet d'un préverdissement depuis 1985.

Une fonction résidentielle majeure au sein de l'agglomération

L'ensemble du Plateau regroupe 7 % des résidences principales de la communauté urbaine mais concentre 18 % du parc HLM de l'agglomération et 1/3 du parc HLM des quartiers sensibles. Les loyers pratiqués y sont relativement bas, laissant la place à une occupation sociale très marquée.

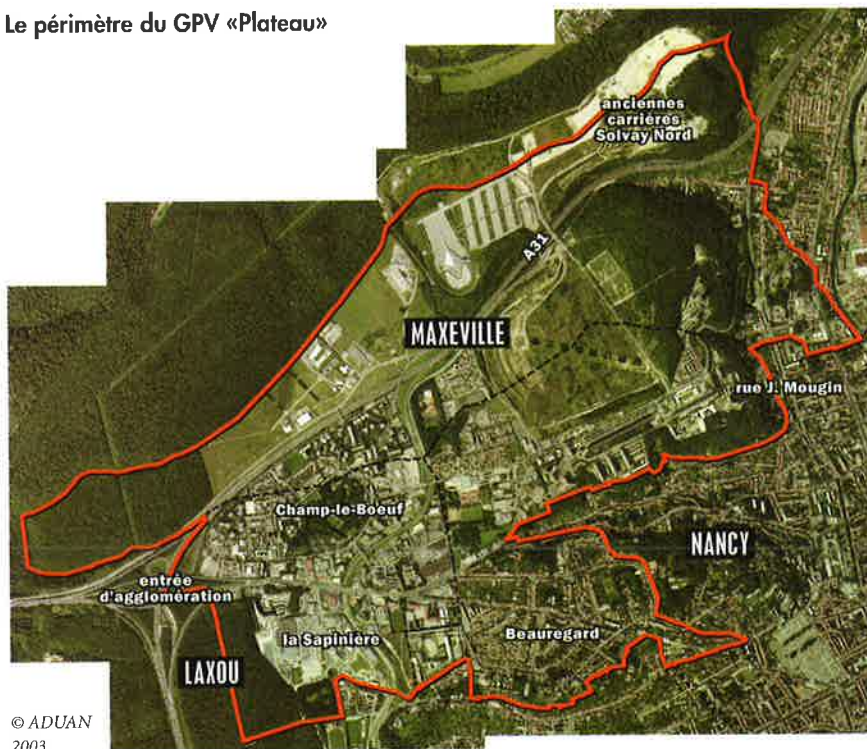
Ce parc HLM renforce sa fonction résidentielle dans l'accueil des populations présentant des risques de fragilité sociale ou économique. Actuellement, le parc concentre 1/3 des ménages de l'agglomération présentant un niveau de ressources inférieur à 60 % du plafond HLM.

Mêlées au parc social, les copropriétés privées en «collectif» sont largement assimilées au parc social et présentent une décote au niveau du marché de la vente parfois injustifiée. Seuls les lotissements de pavillons individuels sur le Plateau constituent des entités de logements à la connotation sociale moins marquée.

Un pôle économique de première importance dans la Communauté urbaine

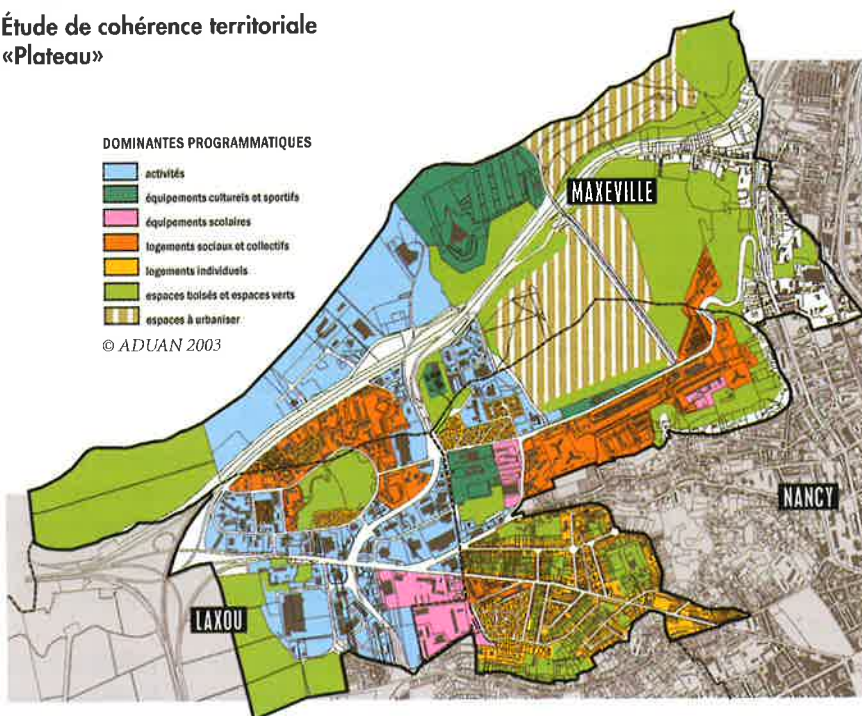
La réalité économique du Plateau navigue entre mixité des fonctions à l'échelle du Plateau et spécialisations internes des espaces. Avec 7 % de la population active de la Communauté urbaine mais près de 10 % de l'emploi salarié, le Plateau et ses 11 700 emplois constituent un pôle d'emploi de première importance dans la communauté urbaine.

Le périmètre du GPV «Plateau»



© ADUAN 2003

Étude de cohérence territoriale «Plateau»



DOMINANTES PROGRAMMATIQUES

- activités
- équipements culturels et sportifs
- équipements scolaires
- logements sociaux et collectifs
- logements individuels
- espaces boisés et espaces verts
- espaces à urbaniser

© ADUAN 2003

L'image positive du Plateau, susceptible d'être portée par les entreprises, et l'importance du potentiel d'emplois est en partie brouillée par l'image du Haut-du-Lièvre.

Un bon niveau d'équipements et de services qui ne suffit pas à donner au Plateau une identité qui reste à construire

Qu'ils s'agissent d'équipements scolaires, socioculturels ou sportifs, le Plateau bénéficie d'un bon niveau d'équipements et de services qui s'est encore amélioré grâce à la création de services nouveaux qui ont su s'adapter au fur et à mesure aux besoins de la population des quartiers (ex : maisons de services publics, lieux de médiation, police et justice de proximité).

Le Plateau bénéficie également d'un tissu social riche et diversifié lié à une vie associative importante, jouant un rôle essentiel dans la cohésion sociale, mais qui pose à terme le problème du renouvellement de ses forces vives.

Une image fortement marquée et entachée par les mécanismes d'exclusion qui affectent le Plateau et qui rejaillissent sur l'ensemble des dynamiques qui l'animent

Le Plateau représente 7 % de la population d'agglomération et 1/3 de la population des sites prioritaires du contrat de ville de l'agglomération nancéenne.

L'accentuation des phénomènes de pauvreté et d'exclusion, en particulier sur le quartier du Haut-du-Lièvre, ne permet pas, malgré l'importance des actions engagées et les dérogations mises en place, le changement d'image suscitant le retour d'une population plus diversifiée.

La vacance y est importante. Bien que concentrée sur certains secteurs, elle semble révéler une attractivité moindre

du parc à l'échelle de l'agglomération (près de la moitié de la vacance de plus de trois mois du parc HLM de la communauté urbaine du Grand Nancy est concentrée sur ce site).

Des préconisations visant à assurer au Plateau un statut de pôle territorial de développement de l'agglomération nancéienne

Des acquis et un partenariat de longue date

Le Grand projet de ville s'inscrit dans la démarche globale du contrat de ville 2000-2006.

A ce titre, l'assemblée plénière du contrat de ville constitue le lieu de cohérence de la politique de la ville et assure la coordination entre les actions du GPV proprement dit et les autres actions du contrat de ville.

Ce projet bénéficie d'un partenariat local fort et des acquis de la politique de la ville : contrat de ville, conférence intercommunale du logement, programme local de l'habitat, plan d'insertion par l'économie, contrat local de sécurité, plan de déplacement urbain, initiés pour certains depuis plusieurs années à l'échelle de l'agglomération nancéienne. Ainsi, la charte intercommunale pour le logement social signée le 10 avril 2000, définit les objectifs et les moyens pour assurer l'équilibre de peuplement sur l'ensemble de l'agglomération. Le GPV, de par les projets envisagés et l'ampleur du logement social sur les sites retenus, participe de façon importante à la réussite de celle-ci.

De ce fait, les projets au sein du GPV concernant l'évolution du logement quantitativement ou qualitativement sont articulés avec la politique globale de l'habitat sur l'agglomération au niveau de la conférence intercommunale du logement de l'agglomération.



Le quartier du Haut du Lièvre.

Par ailleurs, une zone franche urbaine sur ce même périmètre devrait, dès janvier 2004, favoriser le développement d'activités et permettre la création d'emplois.

Les principaux enjeux de développement

Le Plateau, et en particulier le quartier du Haut-du-Lièvre, a déjà subi une restructuration urbaine forte dans les années 80.

Ce quartier est porteur d'une grande partie des stratégies d'agglomération et les mécanismes d'exclusion qui l'affectent sont liés et rejaillissent sur l'ensemble des dynamiques d'agglomération.

Il est, d'un point de vue patrimonial, un quartier susceptible de faire l'objet de mutations importantes et constitue un secteur de développement majeur pour l'agglomération. C'est pourquoi :

- il doit trouver une cohérence territoriale associant les trois communes : à cet effet, l'étude de cohérence réalisée par l'ADUAN donnant les principaux éléments de diagnostic et les lignes forces du projet de développement sert de support à l'ensemble des équipes d'urbanistes intervenant sur le site ;
- les projets mis en œuvre doivent s'attacher à améliorer l'image de l'ensemble du secteur et à lui redonner une unité et une identité qui manquent aujourd'hui ;

- il s'inscrit pleinement dans les démarches en cours portant sur le renouvellement urbain à l'échelle de l'agglomération dans les dix années à venir ; il s'agit en particulier de favoriser la dédensification du quartier du Haut-du-Lièvre (une 1^{ère} démolition de 250 logements est prévue pendant la durée du GPV) et de proposer, dans le cadre des opérations de reconstruction, un habitat qui allie diversité des statuts (public/privé), mixité des formes (collectif, intermédiaire, individuel), de façon à ce que le Plateau, et en particulier le secteur du Haut-du-Lièvre, devienne une partie intégrante du nouveau quartier qui naîtra de l'urbanisation future des carrières Solvay ;

- il devra relever des stratégies interquartiers et prendre en compte les besoins du site pour favoriser le développement d'équipements à l'échelle du Plateau (ex : équipements de plein air, salles spécialisées, aménagement du pôle de Gentilly en tant qu'élément fédérateur, émergence de projets culturels créant des liens entre les différents quartiers).

Enfin, il conviendra de réfléchir à l'équipement commercial du Plateau avec la double problématique d'une zone commerciale d'intérêt d'agglomération, aujourd'hui saturée, et de la nécessaire amélioration des structures commerciales de proximité.

En terme de fonctionnement urbain, le niveau de desserte en transport en commun sera conforté à travers l'inscription du site dans les axes prioritaires de réalisation du tram et l'accessibilité du Plateau par l'A31 sera facilitée par la restructuration de l'échangeur Solvay.

Un calendrier opérationnel

Lancement d'une procédure de consultation d'urbanistes

Une procédure de marché de définition est actuellement en cours, avec la désignation de trois équipes d'urbanistes chargées de l'élaboration et de la conception des scénarios de renouvellement urbain, et le choix, début 2004 de l'équipe lauréate.

Ces trois équipes présentent toutes un savoir faire tant du point de vue de l'appréhension du projet urbain, de la capa-

cité à bâtir une stratégie progressive et à dialoguer avec les habitants, qu'à rechercher de nouvelles formes d'habitat et à prendre en compte la dimension sociale.

Une volonté affirmée d'associer durablement la population

Aux côtés des dispositifs de concertation existants assurant la cohérence entre le projet de développement global et les actions mises en place aux différentes échelles de territoire (conseils de quartiers des collectivités, réunions de concertation bailleur : locataires, conseils de développement de quartier «politique de la ville»), d'autres formes d'association et d'implication des acteurs et des habitants seront mises en place afin de créer des liens entre les habitants du Plateau, recueillir leur parole, prendre en compte les usages et leurs attentes pour faciliter leur implication dans les projets.

Un site d'expérimentation pour la recherche action

Ce secteur constitue le site privilégié de recherche action associant des équipes universitaires et d'ingénieurs de culture différentes (ex : sciences de l'innovation, recherche urbaine, sociologie) aux côtés de la ville de Nancy, du Grand Nancy et de l'ADUAN afin de travailler sur des méthodes de concertation innovantes dans l'association durable des habitants à la recomposition spatiale du Plateau.



© ADUAN 2003

Le site du Plateau.

Françoise Jeantit

Mulhouse : un GPV sur les anciens quartiers ouvriers du centre ville

PROJETS DE TERRITOIRES

Le Grand projet de ville (GPV) de Mulhouse présente la particularité de porter sur un ensemble d'anciens quartiers ouvriers proches du centre ville. Leur devenir est au cœur des enjeux de cohésion sociale et urbaine de Mulhouse. La finalité du projet lancé sur ces quartiers consiste à les réinsérer pleinement dans le tissu économique, urbain et social de la ville. Dans ce dessein, il concentre et mobilise un ensemble dense de moyens et d'interventions.

Un grand projet de ville exclusivement consacré au traitement des quartiers anciens de Mulhouse

Mulhouse subit depuis plusieurs décennies un déficit d'image et d'attractivité qui se traduit par le départ des couches moyennes vers la périphérie et l'afflux de populations défavorisées. Ces nouveaux arrivants trouvent dans les logements souvent précaires des anciens



Les quartiers anciens de Mulhouse : Franklin-Fridolin.

quartiers ouvriers de la ville une alternative au parc social, auquel leur situation ne leur permet généralement pas d'accéder. Ce faisant, ces quartiers se sont transformés en parc social de fait. Ils cumulent de multiples difficultés.

Les outils habituels de la politique de la ville se sont révélés jusqu'ici peu adaptés à la résorption des disparités croissantes qui affectent cette partie de la ville par rapport à son environnement. En effet, les moyens d'intervention sur la ville sont plus difficiles à maîtriser s'agissant d'un tissu majoritairement composé d'immeubles appartenant à des propriétaires privés. Concentrer les outils et moyens du GPV sur ces seuls quartiers marque la volonté de répondre à l'expression d'un malaise urbain et social certes plus diffus que dans les banlieues difficiles, mais néanmoins très préoccupant pour l'équilibre et le devenir de toute la ville et de l'agglomération.

À cette fin, les partenaires du GPV (la Ville de Mulhouse, l'État, la Caisse des dépôts et consignations, le Conseil régional et le Conseil général) se sont réunis au sein d'un Groupement d'intérêt public

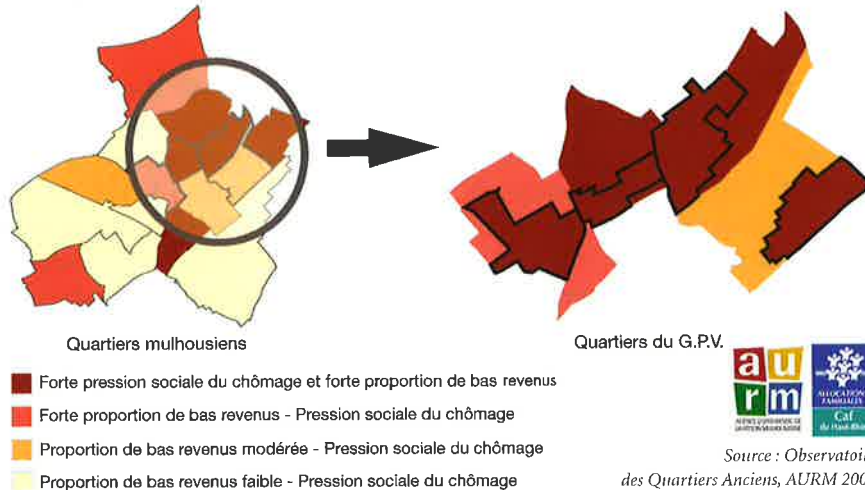
animé par le chef de projet GPV. La ville a par ailleurs délégué à la SERM (Société d'équipement de la région mulhousienne) maîtrise d'ouvrage et droit de préemption urbain pour la conduite de la majeure partie du volet urbain du projet.

Un tissu menacé d'exclusion aux portes du centre-ville

Les quartiers ouvriers de Mulhouse forment au Nord du noyau ancien de la ville un ensemble urbain édifié entre 1850 et 1910, issu du développement industriel à l'origine de la croissance mulhousienne. Le tissu se compose pour l'essentiel de maisons de rapport mitoyennes comprenant 3 à 5 logements. Initialement destinés au logement des familles ouvrières attirées par le développement des manufactures limitrophes, ces immeubles forment un ensemble de quartiers populaires, identifiés sous la dénomination de «Quartiers anciens de Mulhouse».

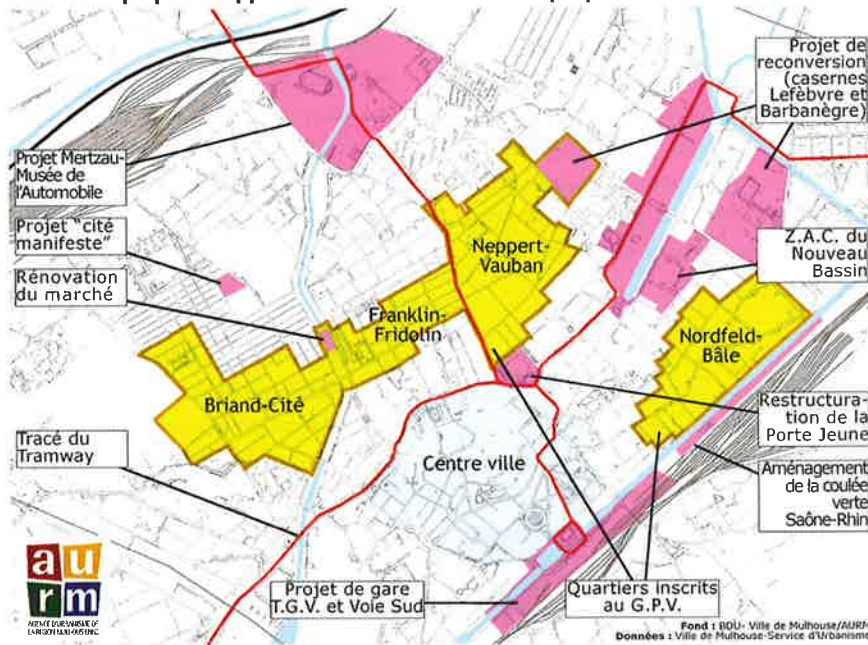
La désindustrialisation de Mulhouse a profondément transformé le contexte économique et social depuis les années cinquante. Elle a eu pour conséquence la disparition de l'emploi de main d'œuvre au sein de la ville. De son passé industriel, Mulhouse conserve en revanche une forte part de ville ouvrière et populaire, qui s'exprime notamment au travers de ses quartiers anciens. Cet ensemble urbain de 8 200 logements et 16 000 habitants se caractérise aujourd'hui par un tissu bien identifiable, dessinant aux portes du centre ville actif et commerçant une couronne urbaine

Les disparités sociales entre quartiers du GPV et autres quartiers mulhousiens



L'indicateur de précarité est établi à partir de deux critères : la pression sociale du chômage (cat1/population totale) et la part des allocataires CAF ayant des bas revenus.

Le contexte urbain des quartiers du GPV : une dynamique de transformation de la ville qui prend appui sur de nombreux lieux à projets



cumulant des formes diverses de difficultés et de précarité sociale.

Les logiques d'accès au logement et le développement des filières migratoires à caractère ethnique ont par ailleurs trouvé dans les anciens quartiers ouvriers de Mulhouse un fort pôle d'attraction, offrant aux nouveaux arrivants un point de chute et des filières d'accès au logement. Cette évolution a provoqué d'autres dérives : marché immobilier parallèle surévalué, excluant les formes d'investissement immobilier aux conditions normales du marché ; taux record de logements vacants ou inconfortables, surexploitation de logements laissés à l'état de taudis et persistance de situations d'insalubrité ; tendance au repli communautaire et affrontements intercommunautaires ; paupérisation, «ethnisation» du commerce et des activités, atteintes à la qualité des services offerts à la population, etc... À de très nombreux égards, et comme le montrent de nombreux indicateurs sociaux et urbains, les quartiers anciens «décochent» vis-à-vis des autres quartiers mulhousiens, s'excluant de plus en plus du reste de la ville.

Un environnement urbain en pleine mutation

Cette dérive urbaine et sociale n'est pas sans effets sur le reste de Mulhouse. L'inscription des quartiers anciens au cœur de la ville et aux portes du centre accuse le déficit d'image auquel elle est déjà confrontée. Ville de tradition industrielle, Mulhouse mesure son défaut d'image et d'attractivité par les difficultés que rencontre son marché immobilier, par le flux des ménages choisissant pour leur résidence la couronne plutôt que la ville-centre, par les difficultés auxquelles se heurtent les commerces du centre ville.

C'est notamment pour actualiser l'offre urbaine mulhousienne qu'un ensemble particulièrement dense de grands projets est aujourd'hui en cours de réalisation : tram-train, restructuration de la Mertzau (comprenant le musée de l'auto), restructuration de la Porte Jeune (à la porte du centre ancien), projet de gare TGV et de Voie Sud, aménagement des berges du canal Saône-Rhin, conversion des anciennes casernes, etc... Autant de sites en devenir, tous placés dans l'environnement proche des quartiers anciens et susceptibles d'offrir autant d'atouts et de points d'appui pour engager leur reconquête urbaine.

L'un des enjeux du grand projet de ville est aussi d'éviter le risque d'une évolution urbaine à deux vitesses, avec une dynamique de transformation de la ville risquant d'accentuer les disparités déjà existantes et l'exclusion des quartiers anciens et de leurs populations. Au contraire, les opérations du GPV et les autres projets engagés dans son proche environnement ont bien vocation à se soutenir et à se renforcer mutuellement.



© AURM

Opération de renouvellement urbain : création d'un square à l'emplacement d'une ancienne laiterie.

Une conjonction de dispositifs, de procédures et d'actions

Le grand projet de ville s'appuie sur la conjonction d'actions dans les domaines du cadre de vie, du logement et de l'habitat, de la valorisation du patrimoine architectural et urbain, des services aux habitants, de la revitalisation économique et commerciale, de la cohésion et de l'insertion sociales. Plusieurs procédures et dispositifs d'action se coordonnent et se renforcent mutuellement :

- une opération programmée d'amélioration de l'habitat, taillée sur mesure pour le GPV ;
- une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), assortie d'une opération de restauration immobilière avec ses avantages fiscaux pour les propriétaires privés ;
- la mobilisation des bailleurs sociaux (en particulier l'OPAC) pour la réalisation de nouveaux programmes de logements sociaux insérés dans le tissu immobilier ainsi que des programmes d'acquisition-amélioration ;
- plusieurs opérations de renouvellement urbain ;
- un programme de restructuration et de requalification des espaces publics, avec traitement des circulations et du stationnement ;
- un ensemble d'actions favorables au renforcement des liens sociaux et de la cohésion sociale : renforcement de la présence éducative auprès des jeunes enfants, renforcement de l'accompagnement social auprès des familles en difficulté (en prenant appui sur le levier social que constitue le relogement) ;
- sur le plan de la revitalisation économique et commerciale : actions de soutien au tissu économique et commercial existant, dispositifs d'aide et d'assistance à l'installation, résorp-



Opération de renouvellement urbain du GPV : Opération «Casquettes Franklin».
Architecte lauréat du concours d'urbanisme : Studio d'architecture et d'urbanisme Roland Spitz.

tion des friches existantes, réalisation d'un village d'entreprises ;

- des dispositifs de médiation interculturelle, et des actions pour valoriser la diversité sociale et culturelle des quartiers ;
- une dynamique de participation et de gouvernance urbaine pour engager les habitants dans la transformation de leur quartier.

Ces multiples actions nécessitent un investissement public évalué à 64 millions d'euros, dont 36 millions d'ores et déjà mobilisés par les partenaires du GPV pour la réalisation de la phase 2001-2006.

Une indispensable exigence : la participation des habitants

La spécificité des quartiers anciens nécessite, pour leur réinsertion dans la ville, de réunir les conditions permettant à l'initiative privée de se remettre dans des conditions normales du marché et des pratiques économiques et sociales. Un tel enjeu impose deux exigences :

- c'est bien la personne qui se trouve au cœur des finalités du projet, ce qui implique d'améliorer concrètement

les situations individuelles tout en valorisant les situations collectives (la diversité sociale étant à prendre comme une source de richesse collective) ;

- la réalisation du Grand projet de ville ne s'appuie pas seulement sur la participation des habitants, mais également sur leur initiative et leur capacité à porter un projet individuel ou collectif qui s'inscrive dans le processus global de développement urbain et humain qu'engage le GPV : il faut que les habitants deviennent eux mêmes les acteurs de la transformation de leur quartier. Le GPV ne vise qu'à réunir les conditions économiques, sociales et de cadre de vie qui permettront de réaliser cet objectif central.

C'est en se pliant à ces exigences que les quartiers anciens pourront demain présenter le visage typique de quartiers résidentiels proches d'un centre ville, et qu'ils pourront accueillir de nouvelles populations d'origines sociales diverses, notamment des ménages issus des couches moyennes, sans chasser ni exclure pour autant les habitants d'aujourd'hui.

Jean-Roch Klethi

Longwy : quelle politique transfrontalière du logement ?

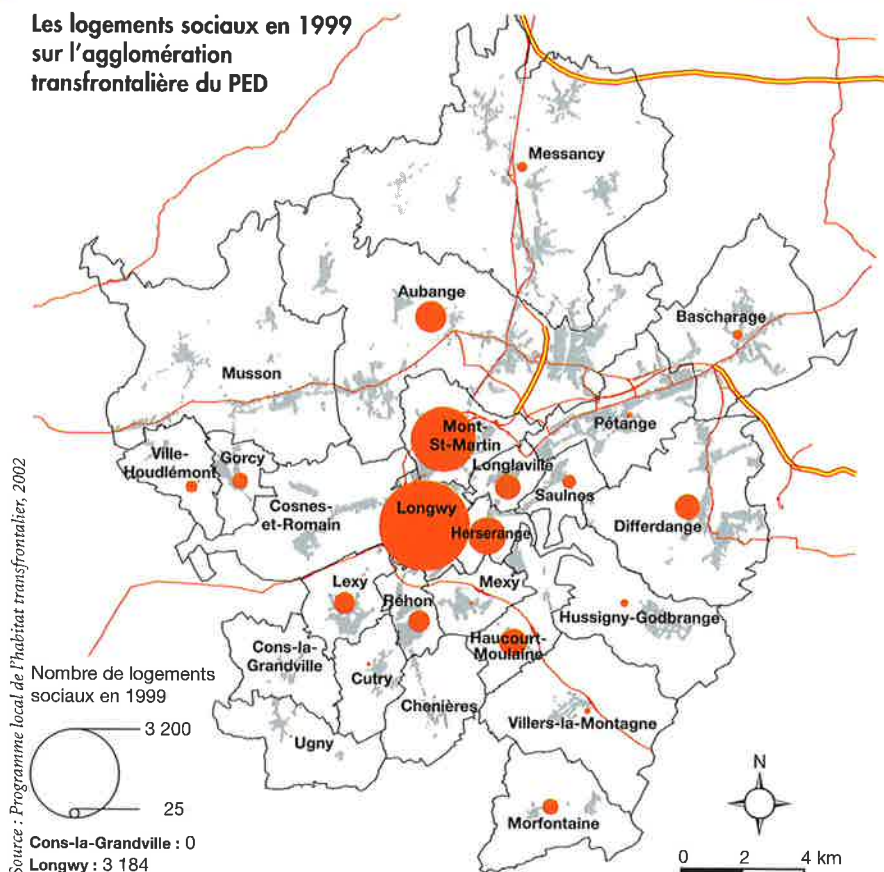
PROJETS DE TERRITOIRES

Le logement est un des volets fondamentaux d'une politique d'aménagement territorial. Comment une agglomération constituée par trois secteurs nationaux peut-elle traiter ce thème ? L'Association transfrontalière du Pôle européen de développement a relevé le défi. Si les disparités sont nombreuses, des mouvements convergents existent. Identifiés par un diagnostic, ces éléments font l'objet de débats dont les résultats pourraient permettre de définir des orientations pour une politique transfrontalière du logement. Dès lors, la question de leur mise en œuvre se pose.

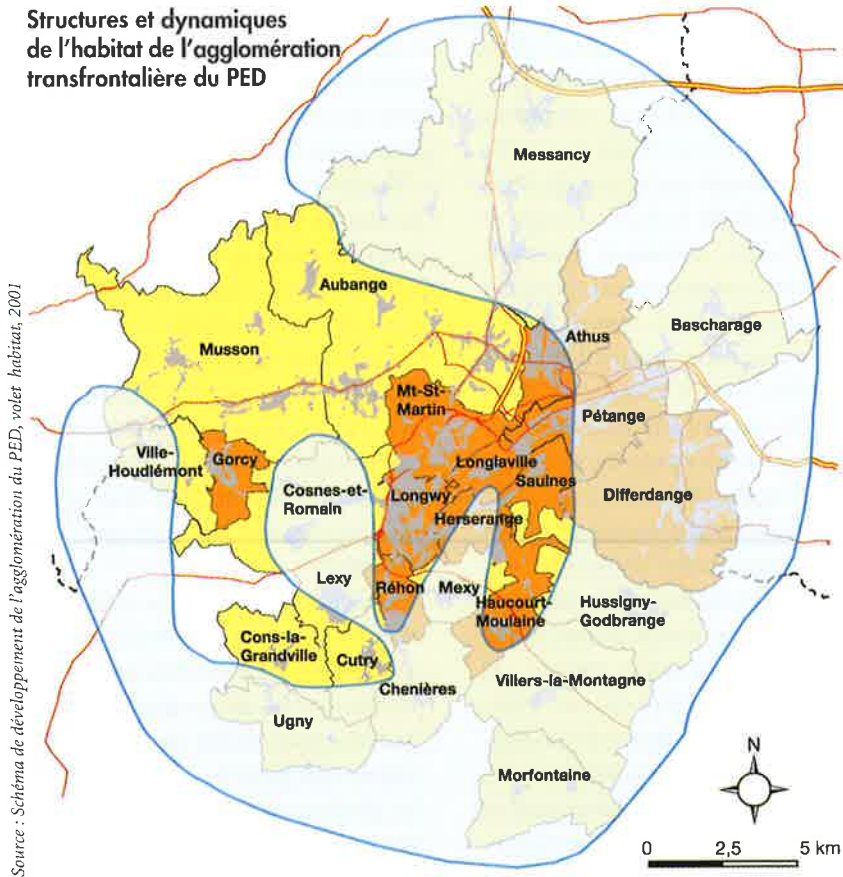
Disparités institutionnelles, similitudes des enjeux structurels

L'organisation institutionnelle du logement induit de nombreuses disparités. En France et en Belgique, les communes peuvent réaliser des programmes locaux de l'habitat ou des programmes triennaux permettant de traduire les mesures à prendre au niveau local pour améliorer les conditions de logement de leur population. Au contraire, il n'existe pas de politique locale de l'habitat au Luxembourg où la gestion du logement passe essentiellement par les Plans d'aménagement généraux (l'équivalent des PLU). Les politiques nationales du logement peuvent avoir des effets contrastés. Par exemple, on constate une très grande disparité de la répartition du logement social : 91 % des logements locatifs sociaux sont localisés sur le secteur français de l'agglomération (contre 5 % pour les communes belges et 4 % pour les communes luxembourgeoises). Les disparités des régimes fiscaux induisent des stratégies résidentielles particulières. Il n'est pas rare de voir des Belges venir se loger en France. Ce phénomène s'explique par le différentiel du niveau d'imposition des ménages, bien plus avantageux en France, et par la convention fiscale franco-belge qui permet aux frontaliers de payer leurs impôts dans le pays de résidence. Simultanément, de nombreux déséquilibres s'expriment de la même façon sur les 3 versants. Décohabitation, éclatement des familles, personnes âgées restant plus longtemps dans leur domicile sont des phénomènes

Les logements sociaux en 1999 sur l'agglomération transfrontalière du PED



Structures et dynamiques de l'habitat de l'agglomération transfrontalière du PED



Source : Schéma de développement de l'agglomération du PED, volet habitat, 2001

- Zone urbaine fortement marquée par l'industrie sidérurgique
- Zone périurbaine et rurale
- Zone d'habitat
- Développement plus soutenu de l'habitat
- Autoroute
- Route nationale

qui touchent les trois secteurs de l'agglomération transfrontalière. Les trois secteurs enregistrent une augmentation du nombre de ménages (+ 13 %), avec quelques nuances : le secteur luxembourgeois connaît la hausse la plus importante (+ 23 %), suite notamment au rajeunissement de la population et à l'immigration, contre 9 % et 8 % pour la Belgique et la France.

Le vieillissement est un phénomène global et touche l'ensemble des communes de l'agglomération. Entre 1990 et 2000, le nombre de personnes âgées de 75 ans et plus a progressé de 16,5 %. Cette classe d'âge représente désormais 6,2 % de la population totale du territoire transfrontalier contre 5,6 % en 1990. Cette tendance se ressent sur l'ensemble des secteurs : + 10,5 % en Belgique et Luxembourg et + 22,8 % du côté français.

Les 85 ans et plus, proches de l'âge moyen d'entrée en institution, voient leur nombre progresser fortement quel que soit le secteur. A l'horizon 2010, les estimations montrent une évolution exponentielle, le nombre de personnes de plus de 85 ans devant plus que doubler.

L'agglomération transfrontalière est constituée de zones d'habitat variées tant dans leurs formes physiques que dans leurs caractères socio-juridiques. Elle est constituée à la fois d'un habitat rural ancien, d'un patrimoine urbain hérité de ses périodes militaires, thermales et sidérurgiques et de quartiers résidentiels périurbains récents.

Les communes et localités des vallées industrielles se distinguent des communes et localités du piémont et du plateau par des concentrations plus fortes de locataires, de logements collectifs, de logements sociaux ainsi que de logements vacants.

L'analyse de l'évolution des localisations préférées des zones d'habitat laisse présager un glissement hors des vallées industrielles vers les territoires mieux reliés au réseau routier principal. Ce développement alimenté notamment par les actifs travaillant au Luxembourg provoquerait une déperdition des vallées industrielles en tant que moteur démographique de l'Agglomération et un accroissement fort du trafic sur les axes transfrontaliers.

Le PLH transfrontalier, outil de cohésion

Depuis 1999, l'Association transfrontalière travaille à un Programme local de l'habitat (PLH), inspiré de la procédure française, dont il a repris le nom. Ce projet s'intègre dans la Charte d'agglomération et dans le Schéma de développement de l'agglomération transfrontalière. La charte, validée le 4 mars 1999, expose



© AGAPE, 2003

Les ateliers de l'habitat, 11 février 2003.

la philosophie et les objectifs de l'association. Elle matérialise aussi un engagement de développement et de promotion d'une politique commune d'aménagement du territoire. Le schéma de développement, qui est une déclinaison territoriale de la charte, comporte plusieurs volets : économie, transport, équipement, environnement et habitat. Le PLH approfondit ce dernier thème. Dans un premier temps, un diagnostic a été réalisé. L'offre et la demande en logements ont été analysées avec un souci de cohérence pour les trois secteurs de l'agglomération, grâce à des analyses statistiques, des enquêtes auprès des professionnels de l'immobilier, etc. Si de nombreux thèmes ont pu être aisément traités (parc locatif, accession à la propriété, démographie, emploi...), d'autres n'ont pu l'être qu'avec difficulté. La diversité en terme de production de données statistiques est importante. Si les trois pays ont bien réalisé entre 1999 et 2001 un recensement général de la population (dont les modalités de réalisation sont différentes), les données n'ont pas été disponibles en 2002. Ainsi, l'analyse du parc logement (taille, type, confort, statut) se fonde sur des données du début des années 1990. Les conclusions du diagnostic ont permis à l'agglomération transfrontalière de proposer des orientations pour agir. Dans un deuxième temps, l'agglomération a souhaité confronter sa vision à celle des acteurs du logement. Les conclusions de ce diagnostic et les propositions d'orientations ont été présentées au cours d'une journée de discussion. La question en filigrane était d'identifier comment les acteurs locaux transfrontaliers pourraient articuler une réponse commune.

Les Ateliers de l'habitat qui se sont tenus le 11 février 2003 ont rassemblé quelque quatre-vingts personnes venant de France, de Belgique et du Luxembourg :

élus, professionnels de l'immobilier, architectes, bailleurs sociaux, agents administratifs, permanents d'associations, etc. La matinée a été consacrée à la présentation du diagnostic et des enjeux : la dimension européenne du logement, l'habitat des personnes âgées, l'aménagement du territoire au Luxembourg. L'après-midi, trois ateliers ont permis aux participants d'approfondir les débats :

- Le premier, «logement et cohésion sociale», a relevé que les difficultés d'accès au logement des personnes défavorisées ainsi que la problématique du vieillissement de la population se posaient des trois côtés des frontières.
- L'atelier «construction et logement durable» a mis en évidence un manque global d'information sur les matériaux et sur les méthodes de construction durable sur l'agglomération, tant pour les particuliers que les professionnels. L'approche par le secteur privé du traitement urbain des centres-villes a aussi été abordée.
- Le troisième atelier «logement et aménagement du territoire» a permis de lier quelques grandes problématiques traversant l'agglomération transfrontalière (besoins en logement, travail frontalier, reconversion des friches industrielles...), démontrant l'intégration croissante des territoires.

Actuellement, l'Association bâtit des scénarios aptes à permettre de poursuivre au plan opérationnel la mise en œuvre des orientations transfrontalières.

Comment l'émergence d'une «boîte à outils» commune peut-elle participer, au-delà de la réduction des disparités et du renforcement des solidarités, à une meilleure intégration des structures de gouvernance garante de cohésion territoriale ?

Louis-François Reitz,
Gervaise Ropars

Europe : une stratégie de lutte contre l'exclusion sociale

Parallèlement à l'achèvement du marché intérieur, symbolisé par la mise en circulation de l'euro, la dimension sociale des politiques communautaires de l'Union européenne s'est renouvelée. L'approbation en 2000, dans le prolongement des modifications apportées par le Traité d'Amsterdam, d'un nouvel Agenda social européen a en effet été l'occasion d'englober dans l'action sociale européenne de nouvelles préoccupations telles que la lutte contre l'exclusion sociale ou les discriminations.

Du traité d'Amsterdam au Conseil de Lisbonne : concilier des objectifs sociaux et économiques

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en mai 1999, réaffirme le poids central de l'objectif de cohésion économique et sociale dans le projet communautaire qu'avait consacré le Traité de Maastricht. Il confirme ainsi l'importance de la lutte contre les disparités territoriales, mise en œuvre à travers l'action financière des fonds structurels (objectifs prioritaires, Programmes d'initiative communautaires de type URBAN...). Il renforce également la dimension sociale de la politique européenne et introduit de nouvelles dispositions en faveur de l'emploi, de la lutte contre l'exclusion et les discriminations sociales et donne une base légale aux initiatives de la Commission sur ces questions...

Dans le prolongement du Traité d'Amsterdam, le Conseil européen de Lisbonne a défini, en mars 2000, un

nouvel objectif stratégique européen à long terme : «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale». Les chefs d'État et de gouvernement ont souligné à cette occasion la nécessité de prendre des mesures pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté d'ici à 2010 et placé la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cœur de la modernisation du modèle social européen.

Ces préconisations ont été reprises, lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000, par l'adoption de la Charte européenne des droits fondamentaux et l'approbation d'un Agenda social européen pour une période de cinq ans (2001-2006). Ce dernier définit des priorités concrètes pour les États membres autour d'orientations stratégiques dans tous les domaines

de la politique sociale de l'Union (l'emploi, la protection sociale, la lutte contre la pauvreté et toutes les formes d'exclusion et de discrimination, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes...).

Cet agenda prévoit le recours à une grande variété de moyens : adaptation de la législation, promotion du dialogue social, mobilisation des fonds structurels européens, développement de programmes communautaires et surtout application de la «Méthode ouverte de coordination» aux thématiques sociales, et notamment à la lutte contre l'exclusion...

La Méthode ouverte de coordination (MOC) au service de la lutte contre l'exclusion sociale

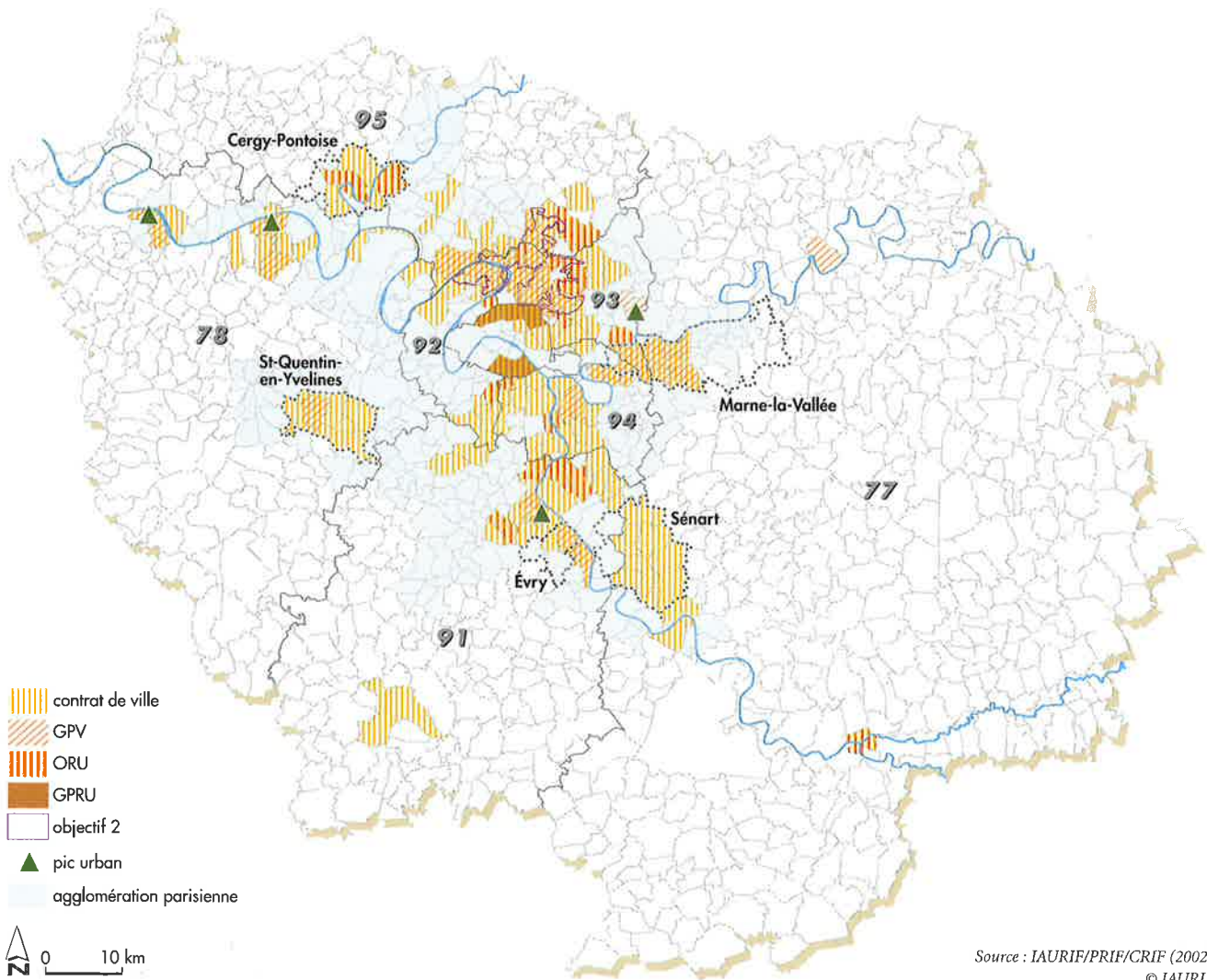
La Méthode ouverte de coordination (MOC) constitue le socle de la politique européenne de lutte contre l'exclusion. Elle repose sur cinq éléments :

La définition d'objectifs communs

Quatre objectifs communs de lutte contre l'exclusion sociale ont été retenus lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000, et confirmés à Copenhague :

- promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, droits, biens et services ;
- prévenir les risques d'exclusion sociale ;
- agir en faveur des plus vulnérables ;
- mobiliser l'ensemble des acteurs.

Sites des interventions européennes en Île-de-France



Source : IAURIF/PRIF/CRIF (2002)
© IAURIF

Les Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale

Dans leurs Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PAN), les États membres sont invités à présenter leurs priorités et leurs efforts dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion pour un cycle de deux ans. Ils doivent fournir des exemples de mesures jugées positives (en vue de l'échange de bonnes pratiques) et permettre l'évaluation entre pairs des différentes expériences poursuivies. La première série de plans (2001-2003), adoptée en juin 2001 consistait essentiellement en un inventaire des mesu-

res existantes dans chaque pays. La seconde génération de plans (2003-2005), présentée en juillet 2003, a fait l'objet d'un souci accru de cohérence dans leur structure comme dans leur contenu. Ils ont, en effet, été élaborés dans le respect d'un schéma commun, approuvé en décembre 2002, dans le but de faciliter le débat et la comparaison des différentes politiques nationales. Ce schéma indique ainsi que les nouveaux plans devront identifier les progrès accomplis au cours du premier cycle et s'en inspirer, proposer des modifications ou des ajouts spécifiques

aux politiques existantes et définir des objectifs concrets, mesurables à l'aune des indicateurs communs arrêtés...

Vers une meilleure articulation avec les dimensions locales et régionales

Ces travaux d'harmonisation des plans nationaux précisent également que les PAN doivent refléter la diversité des situations et des priorités nationales, mais aussi locales. Ils mettent l'accent sur la nécessité de mieux prendre en compte les dimensions locales et régionales à la fois dans la définition des objectifs poursuivis et des priorités établies, ainsi que dans la présentation des dispositifs et des bonnes pratiques mis en place.

Une meilleure intégration de la dimension locale dans le processus de la MOC, permettrait en effet de renforcer les liens entre les objectifs stratégiques globaux de l'Union et l'intervention des fonds structurels à travers la politique européenne en faveur des régions défavorisées et notamment des zones urbaines en crise.

D'établissement d'indicateurs communs de suivi

La MOC prévoit la définition d'indicateurs communs de suivi et d'évaluation des Plans d'action nationaux. Lors du Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, un ensemble de 18 indicateurs permettant d'évaluer dans le temps les effets des politiques menées a ainsi été défini. Il persiste, cependant, un grand déficit de données comparables et actualisées à l'échelle européenne. Il s'agira donc aussi de développer de nouvelles capacités statistiques européennes.

Un mode d'évaluation, de surveillance et d'usage entre pairs

L'évaluation collective des résultats obtenus dans la promotion de l'inclusion sociale par les États membres se fait par l'approbation d'un rapport sur l'inclusion sociale faisant la synthèse des politiques entreprises et l'inventaire des pratiques jugées réussies dans les différents États. Le premier rapport conjoint de l'Union européenne sur l'inclusion sociale, basé sur l'analyse et la synthèse des plans nationaux 2001-2003, a été adopté par la commission en décembre 2001 à Laeken. Le prochain rapport sera présenté au printemps 2004.

Mise en place d'un programme d'action communautaire

Un programme quinquennal d'action communautaire, doté de 75 millions d'euros, a été lancé en janvier 2002 (2002-2006) pour financer des projets dans toute l'Europe. Ce programme vise à encourager la coopération entre les États membres en matière de lutte contre l'exclusion sociale. Il soutiendra des projets selon trois axes : l'analyse (mieux comprendre l'exclusion sociale et identifier les bons indicateurs nationaux et européens), l'échange (bonnes pratiques) et la participation (promouvoir le dialogue entre acteurs, l'expression des acteurs de la société civile)...

Derrière un consensus apparent, des divergences persistent

La Méthode ouverte de coordination a fortement contribué à la constitution d'un cadre politique commun dans la lutte contre l'exclusion. Ne s'appuyant pas sur la législation ou l'établissement de normes juridiques contraignantes, elle a permis d'amener progressivement dans le champ de la coopération européenne des questions nouvelles, parfois

objets de confrontations idéologiques entre les États : l'emploi d'abord, la lutte contre l'exclusion, la protection sociale ensuite et plus récemment la question des pensions...

Certains contestent cependant l'absence de contraintes juridiques et d'actions concrètes induites par cette démarche et craignent qu'elle ne soit un pas vers l'adoption d'un modèle libéral anglo-saxon, réduisant le volet social européen à un processus aléatoire et très inégal selon les pays. En effet, l'apparent consensus dont témoigne l'approbation d'objectifs sociaux communs cache encore de profondes divergences sur la manière de les intégrer dans la politique économique européenne.

L'enjeu est alors de savoir si cette démarche conduira à l'avenir à assouplir le caractère contraignant et normatif de la politique sociale européenne, comme le souhaitent notamment les Britanniques, ou si, complétant les modes d'actions communautaires existants, elle facilitera l'émergence d'un consensus politique réel et la construction d'un projet social et économique intégré au niveau européen.

Anne-Claire Davy

Marseille : confrontation/articulation de deux dispositifs de renouvellement urbain

DÉMARCHES ET ACTIONS

Deux opérations de renouvellement urbain sont en cours à Marseille. Différentes par leurs objectifs, par leur mise en œuvre, par leur calendrier de réalisation, elles se rencontrent sur un territoire dont la réalité ignore les limites administratives de l'une et de l'autre. Ces deux opérations ont pour finalité la création d'une ville harmonieuse telle que la définit le Schéma de cohérence pour Marseille 2015. La maîtrise de l'évolution de ce territoire en termes de lissage ou de renforcement des disparités territoriales, en termes d'effets d'entraînement mutuels, devient une donnée fondamentale.

Deux projets pour une ville harmonieuse

Des objectifs communs...

Il s'agit dans les deux cas de reconstruire une image du territoire, de reconstituer la mixité sociale, de créer un tissu économique nouveau développant l'emploi et de réduire les inégalités territoriales. La fonction habitat en accompagnement du développement économique est fondamentale et implique une amélioration significative du cadre de vie des habitants. Les projets qui portent aujourd'hui les noms d'Euroméditerranée et de Grand projet de ville, naissent au début des années 1990 pour répondre à la même préoccupation : faire de Marseille, malgré ses difficultés sociales (forte érosion démographique), économiques (la transformation du tissu économique traditionnel tarde à se faire), la métropole française de la façade méditerranéenne, pivot des relations entre l'Europe, le Sud et l'Orient.

L'opération Euroméditerranée consiste à créer un centre décisionnel, d'une ambition internationale, appuyé sur le savoir-faire de ville maritime que lui a donné l'histoire, offrant des services et équipements de haut niveau, permettant aussi le développement d'activités touristiques, culturelles, commerciales et ludiques et la revalorisation de la fonction résidentielle. L'opération est « un enjeu majeur de l'aménagement du territoire » et bénéficie du label d'Opération d'intérêt national.

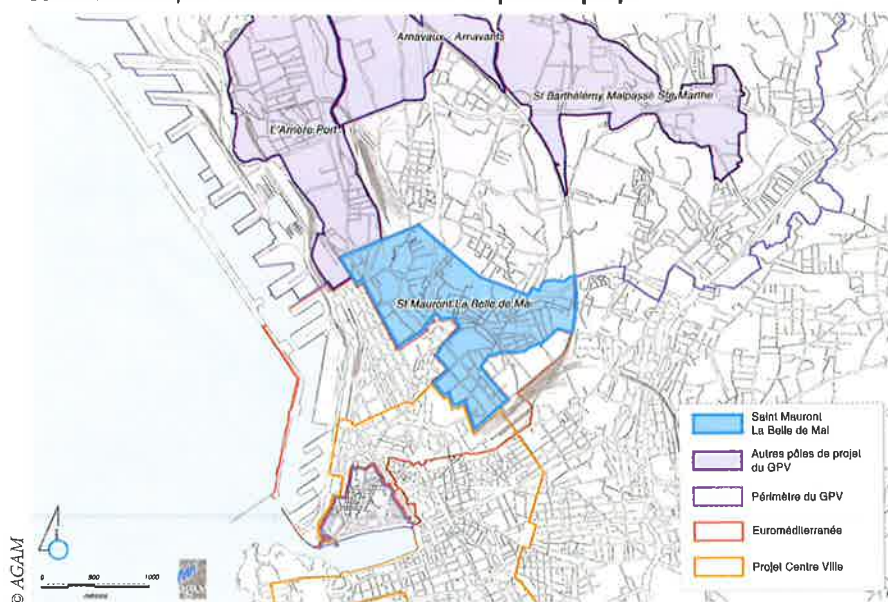
Le périmètre d'intervention est celui du cœur de la ville-centre, ouvert sur le littoral portuaire et qui est en majeure partie sous-occupé, malgré sa trame urbaine régulière depuis sa création au milieu du XIX^e siècle. Il est déterminé comme l'enveloppe des projets précédents, élaboré à la fin des années 1980, modifié des ajustements de calage de propriétés, de relief ou d'opportunités foncières ou programmatiques.

Le Grand projet urbain vise à une transformation des quartiers Nord de la ville, permettant le développement de la fonction résidentielle, « Marseille occupera de façon plus harmonieuse la totalité du site magnifique qui, enserré entre collines et mer, est destiné à accueillir une ville-port, plurielle dans ses activités et dans sa population » (rapport Mission interministérielle 1993). Mais ce projet ne concerne qu'une partie des quartiers Nord, ce qui limite fortement ses impacts possibles. Ce périmètre, par trop restreint par rapport à ses ambitions, est considérablement élargi lors de la transformation du Grand projet urbain en Grand projet de ville pour permettre le rééquilibrage Nord-Sud de la ville et la confirmation du rôle charnière de ces quartiers dans les échanges métropolitains. Ses limites au Sud se confondent avec celles d'Euroméditerranée pour éviter de laisser des territoires socialement et économiquement dégradés sans possibilités d'interventions structurantes. Ce sont ces territoires, transition entre périphérie en restructuration et nouveau centre en chantier, qui posent avec le plus d'acuité la question des effets mutuels d'entraînement ou de frein, et des transferts possibles de situation de développement urbain ou de précarité sociale.

...mais un cadre opérationnel différent

Par leur nature, ces deux opérations mettent en œuvre des stratégies urbaines différentes reflétant leurs ambitions et leurs relations avec la ville, entre développement local et centralité.

Saint-Mauront/La Belle-de-Mai : situation du pôle de projet



Pour Euroméditerranée, l'intervention est fondée sur la création de grands équipements structurants, une accessibilité à l'échelle de l'aire métropolitaine, la reconversion et la mixité du site urbano-portuaire, et la remise à niveau de la fonction habitat.

Quant au pôle de projet Saint-Mauront/La Belle-de-Mai, la stratégie est non seulement d'assurer un meilleur fonctionnement interne du quartier et une requalification de la fonction résidentielle, mais aussi de bénéficier des retombées des dynamiques initiées sur le centre ville (y compris Euroméditerranée) et de favoriser des effets de levier pour le développement des autres territoires du Grand projet de ville. Elles s'appuient donc sur des outils opérationnels différents, grandes Zones d'aménagement concerté (ZAC) d'un côté et opérations plus fines de l'autre.

Les structures de conduite de projet, malgré leurs statuts administratifs différents – établissement public d'aménagement pour Euroméditerranée et groupement d'intérêt public doublé

d'un syndicat mixte ouvert pour le GPV –, sont en revanche assez similaires dans leur mission : assurer la cohérence de l'ensemble, mettre en place l'information et la concertation, animer et coordonner l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics.

C'est sur les moyens financiers mobilisés par les partenaires publics que les différences sont les plus grandes. Une approximation très grossière par an et par hectare de zone urbaine montre que le rapport des sommes investies dans l'aménagement urbain est considérablement en faveur d'Euroméditerranée, même si pour le GPV l'on se limite aux pôles de projet, où se concentrent les interventions.

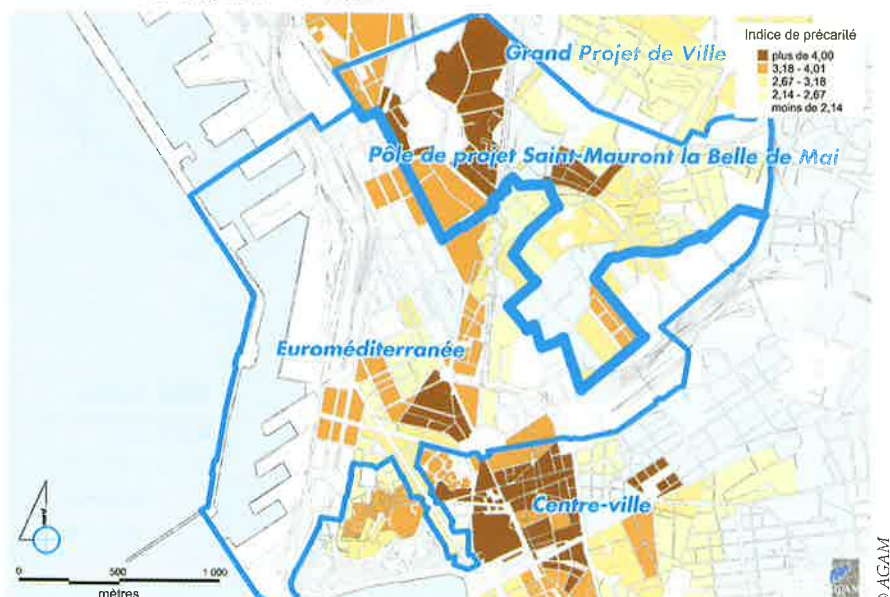
Ces différences dans les stratégies urbaines, les moyens mobilisables et les modes de réalisation, combinées à la complexité du territoire, expliquent la difficulté des calages dans le temps pour optimiser les effets des actions ou, *a contrario*, les risques possibles de dérive des impacts mutuels attendus, voire de transfert des situations de précarité sociale.

La réalité des territoires et les projets

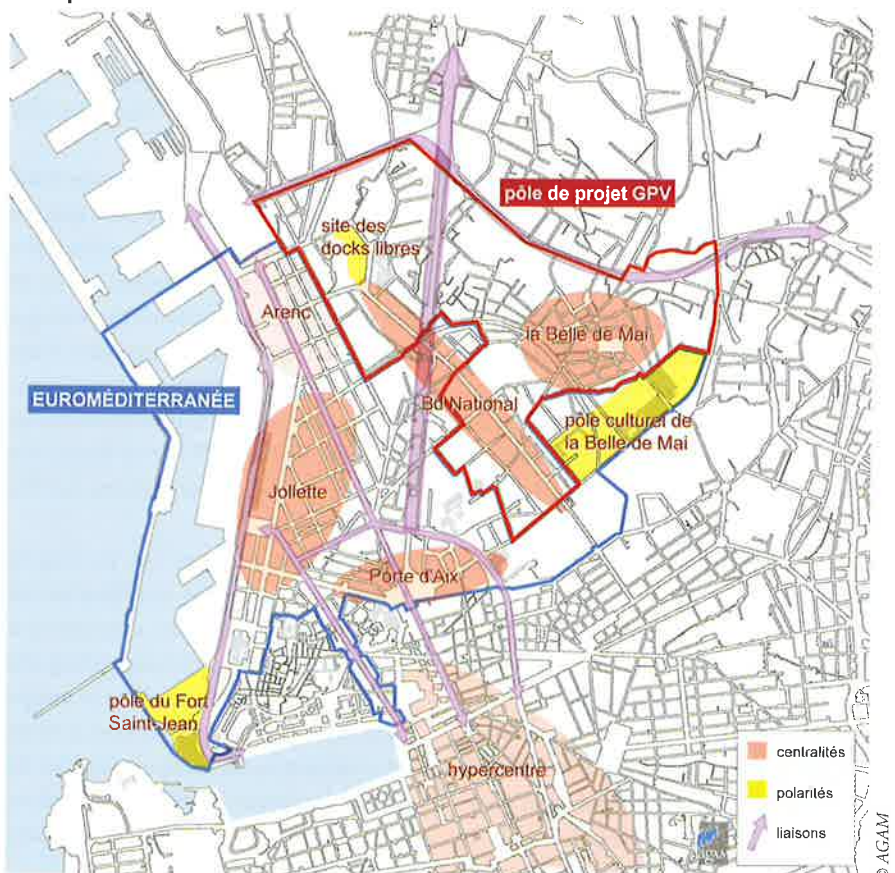
Des situations similaires mais des contraintes différentes

Les deux opérations ont des territoires sensiblement différents. Si celui d'Euroméditerranée passe sans trop de heurts d'une trame urbaine régulièrement ordonnancée sur des sols gagnés sur la mer à une structure plus complexe de grands domaines insérés dans un tissu central continu, le territoire du pôle de projet est marqué par un relief plus présent, des coupures fortes de grandes infrastructures (autoroutes et voies ferrées), une absence d'organisation urbaine lisible, ce qui donne un charme à ces quartiers mais n'en favorise pas le fonctionnement. Les populations qui y vivent présentent des caractères socio-démographiques souvent identiques : les situations difficiles sont nombreuses de part et d'autre de la limite commune. La lutte contre l'exclusion urbaine est une action prioritaire pour les deux projets et se traduit en terme d'aménagement par des actions plus ou moins vigoureuses pour améliorer les logements existants, supprimer ceux qui ne peuvent pas l'être et reconstituer un nouveau parc pour accueillir une nouvelle population. Elle se fonde aussi sur la remise à niveau des équipements et services, pour rattraper les retards et rendre des sites plus attractifs pour la fonction résidentielle. Toutefois, les conditions opérationnelles sont peu comparables. L'opération Euroméditerranée a démarré cinq ans plus tôt que celle du Grand projet de ville, avec des opportunités foncières bien plus nombreuses, et des possibilités d'investissement plus grandes qui permettent par exemple de bonifier les contraintes apportées

Les situations de précarité évaluées par rapport à Marseille sur les données CAF, ANPE et INSEE



Principes d'interventions



par le dispositif général des déplacements dans la ville. L'image de ce territoire est déjà changée par la mise en chantier de grandes opérations. À l'inverse, l'image du secteur Saint-Mauront/la Belle-de-Mai n'a pas encore suffisamment évolué pour enrayer les processus de paupérisation préexistants les investissements publics susceptibles d'entraîner les investissements privés étant en cours de définition. Cette différence peut donc accroître des effets de polarisation, et provoquer des flux de population suivant leurs niveaux de consommation, ou d'activités économiques suivant leur technicité, entre les sites de ces deux opérations).

La mutualisation des efforts pour réduire les inégalités urbaines

Pour bénéficier des effets possibles de généralisation des évolutions urbaines que crée Euroméditerranée, et d'une situation favorable de redéploiement urbain qui ne se représenteront pas de sitôt, les ambitions sur le pôle de projet doivent être haussées au-delà d'un simple rééquilibrage social. La stratégie d'intervention vise dès lors à reconstituer un quartier central, extension du centre actuel, qui se lie à l'opération Euroméditerranée sur des sites privilégiés, tout en préservant les caractères qui font de ces quartiers, surtout la Belle-de-Mai citée comme exemple de quartier populaire marseillais, des lieux de vie traditionnels.

Cette stratégie s'appuie aussi sur la concentration d'actions sur des sites qui présentent des opportunités de programmes structurants et qui permettent un raccrochage à des lieux stratégiques excentrés de l'opération Euroméditerranée (casernes, friches de la Belle-de-Mai, Cité de la Méditerranée), pour bénéficier de leurs dynamiques et favoriser leur insertion urbaine.

La cohérence pour la réussite de chacune des opérations

L'intervention de structures différentes, au sein desquelles la représentation de chaque collectivité n'est pas la même, pose la question de l'équilibre dynamique (si on recherche des effets d'entraînement) du développement. Sur le plan technique, des rencontres et des discussions régulières sur les projets permettent de rechercher des effets mutuels et d'optimiser le calendrier de réalisation. Il faut cependant souligner qu'une certaine autonomie est nécessaire dans les cas de ces projets complexes, puisque au-delà de leur logique, se superpose une logique de ville et d'aire métropolitaine, pour gérer les dérives de programmation de l'un et éviter qu'elles ne bloquent les actions de l'autre.

Enfin, outre les outils de suivi et d'évaluation mis en œuvre pour chacune des opérations, il paraît souhaitable que soient aussi mesurés, ou tout au moins repérés, les impacts réciproques et ceux qui concernent le Grand projet de ville et l'aire métropolitaine.

Gérard Romano

Le Havre : un programme européen de revalorisation sociale et urbaine

DÉMARCHES ET ACTIONS

Les quartiers Sud du Havre présentent les caractéristiques exemplaires d'un territoire communal dont les enjeux en matière de renouvellement urbain concernent tout l'estuaire de la Seine. Les exigences en matière de développement urbain qu'impose la rigueur du dispositif européen URBAN permettent d'expérimenter des méthodes innovantes. Le suivi dans le temps de ce dispositif devrait contribuer à mesurer comment la reconnaissance des disparités territoriales pourrait faciliter une intégration sociale plus harmonieuse.



Un périmètre pertinent pour un programme pic urban

Les quartiers Sud du Havre peuvent se targuer de plus de quatre siècles d'histoire, et pourtant, c'est là que l'on trouve, maintenant, les catégories de population laissées en marge du développement de la ville.

Bordés de bassins, découpés par les formes de radoub, sillonnés de voies ferrées, ces quartiers voyaient leurs rues s'ouvrir sur des quais vers le Sud, sur de grandes usines vers le Nord. Il y a encore quarante ans, la relation entre l'emploi et le logement dans les anciens «villages» de Saint-Nicolas de l'Eure, des Neiges, ou dans les lotissements ou cités des quartiers Brindeau/Béreult, était immédiate, directe.

En quelques dizaines d'années, les mutations de l'activité portuaire, l'évolution des systèmes de manutention, se sont imposées pour faire face à la concurrence internationale. Le déve-

loppement de l'activité industrielle a fait de l'ancien port une zone d'activités industrialo-portuaires qui s'est étendue vers l'Est, sur l'estuaire de la Seine, tandis que les habitants, dont le mode de vie, les ressources, la culture, étaient liés à une économie en voie de mutation, demeurent au milieu d'espaces qui collectionnent les signes de la déréliction.

L'histoire de ces quartiers est celle du tracé de la frontière entre deux territoires : le territoire de la ville et le domaine du port.

Chacune des entités a sa logique, ses objectifs, ses stratégies et sa légitimité. L'une est élue, la municipalité ; l'autre est désignée, c'est un établissement public qui rend ses comptes à l'État, mais dans le conseil d'administration duquel la Ville et le Département de Seine-Maritime sont tout de même présents.

Les caractéristiques originales de ce territoire en font un site de premier plan pour la mise en œuvre d'une stratégie de régénération économique, sociale et environnementale innovante. En effet, ce secteur constitue :

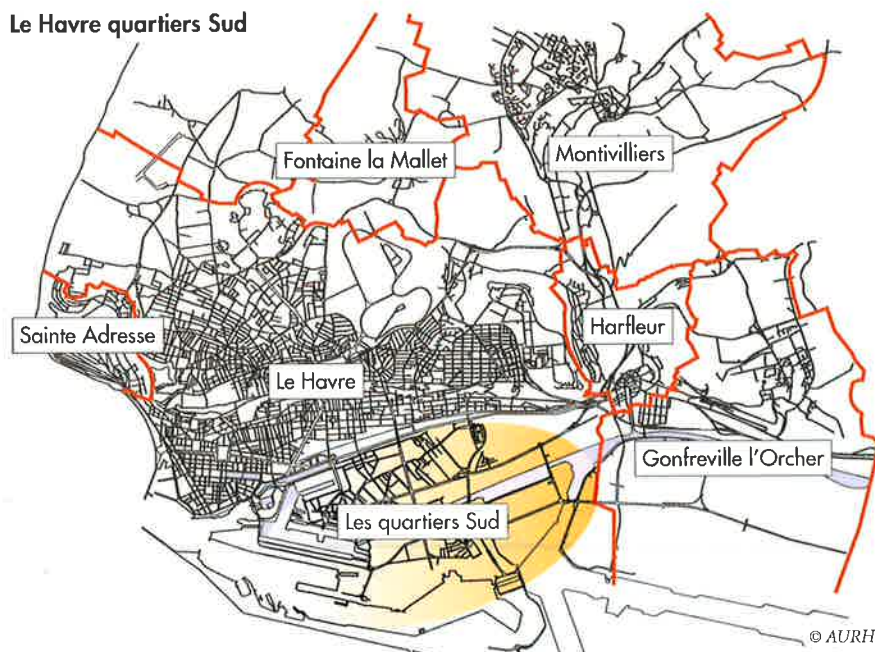
- une entité géographique clairement définie ;
- de lecture homogène ;
- un territoire important couvrant 800 ha ;
- un site original d'expérimentation d'une approche intégrée, où la question sociale peut être traitée avec tous les atouts d'un fort potentiel de développement économique dans un contexte environnemental dégradé.

Les quartiers Sud en chiffres*

- 17 000 habitants
- 7 000 logements
- 1 500 entreprises
- 14 500 salariés privés

* RGP 1999

Le Havre quartiers Sud



Un potentiel de mutation exceptionnel

Ces quartiers présentent des handicaps très lourds, à savoir :

- des conditions environnementales dégradées (cohabitation habitat/entreprises à risques, pollutions chroniques qui contribuent à la dégradation du cadre de vie des habitants...);
- des caractéristiques socio-démographiques propres (précarité, délinquance...);
- le développement de friches industrielles et portuaires conséquentes, inadaptées aux PME/PMI, suite au déplacement des activités strictement portuaires vers les zones de fret conteneurisé;
- le développement de friches industrielles et portuaires conséquentes, inadaptées aux PME/PMI, suite au déplacement des activités strictement portuaires vers les zones de fret conteneurisé;
- une crise d'identité et une déstructuration sociale et urbaine en raison de l'effondrement progressif des métiers et activités traditionnels.

Au-delà de ces handicaps, la jeunesse de la population, l'excellente localisation de ces quartiers à proximité du centre décisionnel de la ville, au contact de la zone portuaire et reliés aux principaux axes de desserte de la ville, et l'omniprésence d'un patrimoine historique, constituent, pour les quartiers Sud, des atouts structurels importants.

Une stratégie volontariste axée sur quatre grands enjeux

La stratégie du programme PIC URBAN a été bâtie à partir du profil des quartiers et s'appuie sur les résultats des concertations.

Elle est adossée étroitement aux politiques nationale et régionale, telles que le Contrat de plan État/Région et le Contrat de ville, et s'inscrit en complémentarité des autres financements européens. Elle repose simultanément sur des actions de promotions internes aux quartiers et sur les complémentarités avec les opérations de développement urbain menées à proximité (centre ville pilote, pôle d'é-

changes des gares, grand projet de ville,...), ou dans le cadre du développement de l'agglomération havraise (Port 2000, zones logistiques, grands équipements d'agglomération,...).

La spécificité de la stratégie PIC URBAN est d'assurer une réelle valeur ajoutée par rapport aux politiques régionale, nationale et européenne, et tout particulièrement avec le programme de l'Objectif 2, et de s'en distinguer par la recherche très fine d'une adaptation aux caractéristiques des quartiers Sud. Cette stratégie met en œuvre des actions innovantes de régénération économique et sociale durable, favorisant des changements visibles et novateurs du territoire.

Ainsi, la stratégie de développement des quartiers Sud s'organise-t-elle comme suit :

- rendre les habitants acteurs du renouveau des quartiers Sud pour qu'ils apportent l'expertise de l'usager et soient intégrés dans des dynamiques de développement durable social, économique et urbain;
- développer un pôle économique moteur du renouvellement urbain et du développement de l'emploi et des activités tertiaires, en privilégiant des vocations spécifiques pour renforcer l'attractivité des quartiers Sud;
- résorber les handicaps sociaux en favorisant les solidarités et la formation pour remettre les habitants, actuellement en voie de marginalisation et en très grande difficulté, dans un processus de réinsertion sociale et économique;
- améliorer le cadre de vie et créer une offre urbaine attractive par le recours à une gestion de proximité pour que la qualité urbaine constitue un véritable « ciment social » réconciliant l'habitant avec son environnement et permette d'engager une nouvelle croissance en attirant de nouveaux investisseurs.

Un plan programme de développement pour guider dans la durée la mutation progressive du territoire

Pour crédibiliser l'ossature du plan global de développement à partir duquel les stratégies opérationnelles pourront être définies, deux logiques d'actions complémentaires ont été retenues :

- celle de fonder, à long terme, une image économique et culturelle à l'échelle d'une région urbaine dans une logique de confortation/développement du centre ville havrais au service de l'estuaire, en dotant Le Havre de fonctions à rayonnement régional et national, en impulsant notamment la dynamique «ville d'art et d'histoire» à partir de programmes et de projets autour du renouveau urbain et des mutations de la ville ;
- celle de répondre, à court terme, aux préoccupations liées aux problématiques de PIC URBAN sur les trois volets (social, économique, cadre de vie), dont l'objectif global est d'engager une stratégie de renouvellement urbain des quartiers Sud en prenant appui sur les projets connus et émergents.

Deux conditions majeures sont à requérir pour conduire les démarches complexes de redéveloppement des quartiers Sud :

L'adaptabilité pour :

- être en phase avec les attentes des populations et du monde économique ;
- être en phase avec les évolutions nationales et européennes ;
- s'inscrire dans le temps pour réussir le court terme sans obérer la philosophie générale du projet de développement ;

Le partenariat pour :

- développer un élan partenarial en y intégrant la société civile pour porter et fédérer le projet ;
- faire vivre et communiquer le projet dans un objectif d'appropriation par les habitants ;
- engager collectivement des opérations de marketing dans le but de faire connaître le projet au niveau national.

Le principe d'action passe par la mise en place d'une stratégie opérationnelle qui consiste à révéler et à s'appuyer sur des sites d'enjeu à partir desquels des effets de diffusion et de synergie sont attendus pour accompagner le processus de réinterprétation urbaine.

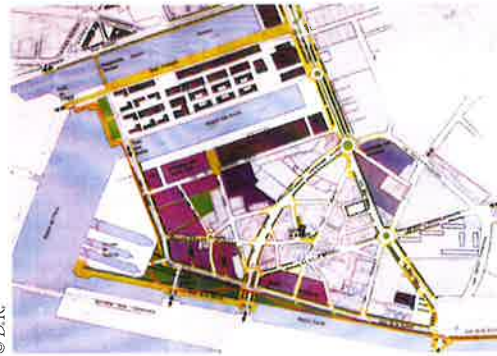
Les quartiers Sud du Havre : formalisation du plan programme



© AURH



© D.R.
Réalisation d'un parc urbain, projet I. Bécard.



© D.R.
Projet du quartier Saint-Nicolas.

La construction du plan programme intègre, de fait :

- les constantes incontournables que sont la présence de l'eau à travers les bassins, les bords à quai et les canaux ;
- les projets d'intérêt local ou d'intérêt supracommunal.

Des actions de terrains qui concrétisent l'engagement d'une stratégie annoncée

Trois secteurs d'enjeux se dégagent :

- le secteur Vauban/Saint-Nicolas/Gare, pour y étendre le centre ville, créer un pôle culturel, de loisirs et tertiaire avec la gare et le centre ville, élargir le pôle nautique ;
- le secteur central, afin de réhabiliter le tissu urbain et conforter les cœurs de quartier ;
- le site de Soquence (activité de triage SNCF), sur lequel une réflexion est en cours concernant l'organisation et l'avenir de l'entrée de ville.

Deux familles d'actions s'y développent, soit d'intérêt d'agglomération, soit d'intérêt plus local.

Un programme d'interventions en cours :

- réalisation d'un parc urbain;
- le projet du quartier Saint-Nicolas ;
- un secteur en réflexion qui pourrait

accueillir une piscine ludico-sportive, un espace de balnéothérapie et un Centre de la mer.

Parallèlement, par des actions quotidiennes, URBAN :

- fédère énergies et initiatives qui favorisent et privilégient la vie de quartier, le développement d'un véritable esprit citoyen, la multiplication des lieux de rencontres, et le soutien des actions de prévention de la délinquance ;
- crée un contexte favorable au développement des capacités d'entreprendre des habitants pour faire émerger de nouvelles activités économiques et générer l'emploi de proximité ;
- contribue à la mutation de ces quartiers par :
 - la réorganisation du plan de déplacements ;
 - l'implication permanente des habitants à la valorisation de leur cadre de vie et du patrimoine urbain ;
 - l'élaboration et la mise en place d'un véritable contrat local pour l'environnement.

Anny Logiou,
Claude Prieur

Le Havre : les habitants acteurs de la requalification du quartier Brindeau

DÉMARCHES ET ACTIONS

Les quartiers Sud de la ville du Havre, et notamment le quartier Brindeau, s'inscrivent dans un projet de développement urbain soutenu financièrement par le Programme européen d'initiative communautaire URBAN (PIC URBAN).

Afin d'améliorer le cadre de vie des habitants et de favoriser les relations sociales au sein du quartier, notamment entre les générations, le quartier Brindeau nécessitait une requalification en profondeur, qui devait être envisagée en fonction des besoins et attentes des habitants, exprimés dans une démarche active de concertation.

Un quartier au sein duquel on mesure :

- une dynamique démographique : Brindeau est le seul quartier d'habitat social du Havre qui n'a pas vu sa population diminuer entre 1990 et 1999 ; sa population est plutôt jeune et stable : les moins de 20 ans représentent 30 % de la population ;
- une dominante d'habitat social, dans un quartier à vocations multiples : le parc HLM du quartier Brindeau représente les 2/3 du parc de l'habitat, la vacance y est faible (3 %) et l'habitat ancien est diversifié ; au-delà du logement, le quartier Brindeau remplit de multiples fonctions : commerces, entreprises, école ; cette mixité renforce le caractère de carrefour du quartier et permet des échanges économiques et sociaux entre les habitants et les usagers.

- une difficulté liée à l'emploi : 34 % de la population active du quartier est au chômage, contre 20 % dans l'ensemble du Havre.

Un projet pour mieux vivre au quotidien

Le projet s'inscrit dans une démarche globale, mise en place par la Ville du Havre, de revitalisation des quartiers Sud du Havre. Il se traduit, pour le quartier Brindeau, par :

- la requalification de la rue Gustave Brindeau, épicerie de ce quartier, en vue de renforcer ses fonctions urbaines et d'améliorer le cadre de vie ;
- la création d'un espace public de proximité pour tous les publics à partir, notamment, de la requalification d'un ancien stade et en complémentarité avec les différentes aires de jeux et espaces publics déjà existants.

Brindeau : un quartier à forte mixité



© Direction de l'Urbanisme, avril 2001

L'espace Arcole et la placette Brindeau



Proposition de requalification du stade E. Petit par le cabinet Ruelle Paysage SYNERG à Rouen

La démarche de concertation

Dans un esprit d'écoute et de concertation, l'opération a été conduite en partenariat avec les habitants, les usagers et les acteurs de la ville, publics et privés.

Cette concertation doit favoriser l'appropriation des espaces publics du quartier par les différentes catégories de la population : jeunes enfants, adolescents, adultes ou parents, personnes âgées.

Elle s'est organisée autour de trois étapes :

- l'enquête ;
- la restitution des travaux et des propositions ;
- l'exposition des options retenues.

L'enquête sociologique

La première phase de cette concertation, qui s'est déroulée sur six mois, s'est ouverte par une consultation de la population et une observation des usages et pratiques dans les espaces extérieurs du quartier.

Différents outils ont été mis en place :

- des entretiens avec les intervenants et les acteurs du quartier (CAF, services de la ville, travailleurs sociaux, bailleurs sociaux, représentants associatifs, enseignants), notamment sur les pratiques et les demandes des habitants ;
- des entretiens avec des habitants (représentants d'association de locataires, de comité de quartiers, parents d'élèves), sur leurs «usages» du quartier ;
- des observations directes, avec l'aide des médiateurs de la Ville du Havre, des usages des espaces publics du quartier à divers moments de la journée et de la semaine (cours d'immeubles, rue Brindeau, espaces de jeux d'enfants, espaces «libres»), et de la nature des publics les fréquentant ;
- l'approche de groupes spécifiques par

le biais de dessins de cartes mentales ou «cartes cognitives» (enfants de l'école primaire Valmy, personnes âgées de la RPA, jeunes d'un centre de formation) ; cette méthode, qui consiste à demander aux personnes enquêtées «Dessinez-moi votre quartier», permet de mettre en évidence les représentations mentales de ces personnes sur des lieux, des chemins, des places fréquentées ou connues, mais aussi leurs frontières «mentales» ;

- l'enquête par sondage : 300 habitants du quartier, tirés au sort sur la liste des abonnés téléphoniques, ont été consultés par le biais d'un questionnaire ; celui-ci portait sur les habitudes de déplacements et de fréquentation de différents lieux (écoles, commerces, équipements publics et espaces extérieurs) ; les personnes interrogées ont, dans ce cadre, exprimé leur point de vue sur les espaces publics du quartier et sur ce qu'elles attendaient comme type d'aménagement.

La restitution des analyses et les rencontres avec les cabinets d'études

Les groupes de personnes enquêtées ayant manifesté un réel intérêt pour la démarche, différentes phases de restitution ont été programmées :

- transmission, aux personnes interviewées et aux groupes rencontrés lors des diverses étapes de l'enquête (écoles collèges, commerçants) d'une synthèse des résultats de l'enquête ;
- organisation de réunions d'échanges, avec les groupes constitués, pour les présentations des partis d'aménagement des trois cabinets d'études sélectionnés dans le cadre d'un marché de définition ;
- réunions d'échanges sur les partis d'aménagement avec les habitants interviewés ;
- article dans le bulletin municipal.



Placette devant la garderie.



Stade E. Petit en l'état actuel



Stade E. Petit en l'état actuel

L'exposition du projet d'aménagement retenu

L'exposition du projet d'aménagement du cabinet d'étude retenu a fait l'objet d'une inauguration, à laquelle les habitants étaient conviés. Cette exposition, mise en place à la maison de quartier, est dotée d'un registre pour permettre aux visiteurs d'y noter leurs remarques et propositions.

En conclusion

Les différents outils utilisés ont permis d'affiner les conclusions du sondage par questionnaire, de prendre en compte les usages et pratiques et d'entendre des usagers des espaces publics qui sont parfois les «oubliés» des enquêtes par questionnaire (enfants, jeunes,...).

Parallèlement, il est intéressant de noter que le projet d'aménagement retenu prend en compte un certain nombre d'observations émises au cours de l'enquête et lors des rencontres, notamment :

- la sécurisation des déplacements piétons, par la création de passages protégés ;
- la prise en compte des cheminements observés et leur aménagement ;
- la création d'une centralité de quartier, par la pérennisation de la fonction commerciale et par l'aménagement d'un espace collectif qui relie la placette devant la halte garderie et l'ancien gymnase ;
- le paysagement d'un lieu de proximité pour tous les publics, en intégrant des attentes en terme de jeux pour enfants et de plantations.

Anny Logiou,
Claude Prieur

Île-de-France/Marseille : deux expériences de renouvellement urbain portées par la puissance publique

DÉMARCHES ET ACTIONS

Face aux disparités économiques, sociales, urbaines, à l'échelle de quartiers mais aussi à l'échelle d'agglomérations soumises à des phénomènes de dévalorisation, les acteurs publics mettent en œuvre diverses stratégies.

Parmi elles, les opérations de renouvellement urbain portées par la puissance publique contribuent, sous des formes différentes, à déclencher des mutations profondes, à faire évoluer l'environnement urbain, ou encore à répondre à des exigences nouvelles sur les quartiers d'habitat et plus particulièrement d'habitat social.

Quels enseignements peut-on en tirer ?

L'approche du renouvellement urbain menée dans le cadre d'opérations urbaines multi-sites, portant sur différentes composantes de la ville peut avoir comme objectif un renversement des processus de déqualification-dépréciation du territoire.

Il s'agit alors de déboucher sur une revalorisation globale de l'agglomération, à travers un projet urbain qui affiche cette ambition et s'appuie sur une dynamique de renouvellement urbain.

Le projet d'Euromed à Marseille et celui de l'agglomération de Mantes-en-Yvelines en Île-de-France, malgré leurs différences d'échelles et de moyens, sont par certains points dans cette logique.

Par ailleurs, le pilotage par une maîtrise d'ouvrage publique de type établissement public d'aménagement (EPA) engageant l'État et mobilisant des moyens financiers conséquents rapproche aussi ces deux expériences.

Avec des modalités différentes, des opérateurs intervenant sur des champs très spécifiques (comme l'OPAC du Val-de-Marne en Île-de-France, dans les quartiers d'habitat social) mettent en œuvre des stratégies où le renouvellement urbain prend le pas sur les opérations de réhabilitation du patrimoine, et intègrent ainsi une dimension de projet urbain.



Une plaine de jeux remplacera les Tours Millet, démolies en 2000.

Dans ce contexte, quels enseignements en tirer, quelles interrogations ces expériences posent-elles et quelles sont les réponses apportées au regard de l'enjeu, des pratiques et des modalités de mise en œuvre du renouvellement urbain ?

Les logiques de renouvellement urbain portées par la puissance publique : une intervention à différentes échelles de temps et de lieux

Les logiques de renouvellement portées par la puissance publique peuvent relever de trois types de démarches, en fonction de l'échelle d'intervention des opérateurs :

- celles portant sur un objet précis et des problématiques spécifiques : il s'agit principalement des quartiers d'habitat social et opérations de «démolition-reconstruction», dans le cadre de la politique de la ville ; les enjeux de ces sites d'habitat social «en difficulté» intègrent de plus en plus une approche pluridimensionnelle (sociale, sociétale, urbaine, économique) qui est révélée par une montée des partenariats et une ouverture vers des opérateurs diversifiés ;
- celles inscrites dans le cadre d'un projet urbain à l'échelle de l'agglomération, où le renouvellement urbain est

Un nouveau visage pour les quartiers d'habitat social du Val Fourré à Mantes-en-Yvelines.
© RDE-CAMY-EPAMSA

multi-forme et sur plusieurs sites : il a un rôle d'effet de levier, d'amorce à un enjeu plus global de développement, de mutation et de revalorisation d'un territoire ;

- enfin, les opérations de renouvellement très structurantes, intégrées à de « grandes opérations » d'urbanisme, comme à Marseille pour Euromed, où le renouvellement urbain devrait introduire de nouvelles fonctions métropolitaines propres à dynamiser l'ensemble de l'agglomération.

Une dimension commune : la complexité

Quelle que soit l'ampleur et la dimension des sites en renouvellement urbain, tous ont en commun l'imbrication et l'enchevêtrement des lieux et des échelles sur lesquels portent les opérations.

Cette caractéristique, qui différencie le renouvellement urbain de l'urbanisme linéaire propre aux sites vierges s'explique largement par le fait que les espaces existants sont occupés, construits, « vivants » car une population et des entreprises y vivent.

Ainsi, le renouvellement opéré contribue à amorcer, dans la durée, la redynamisation et la revitalisation depuis l'échelle du quartier jusqu'à l'agglomération entière, surtout lorsqu'il modifie fondamentalement l'ensemble d'un site, par l'ampleur des restructurations urbaines réalisées.

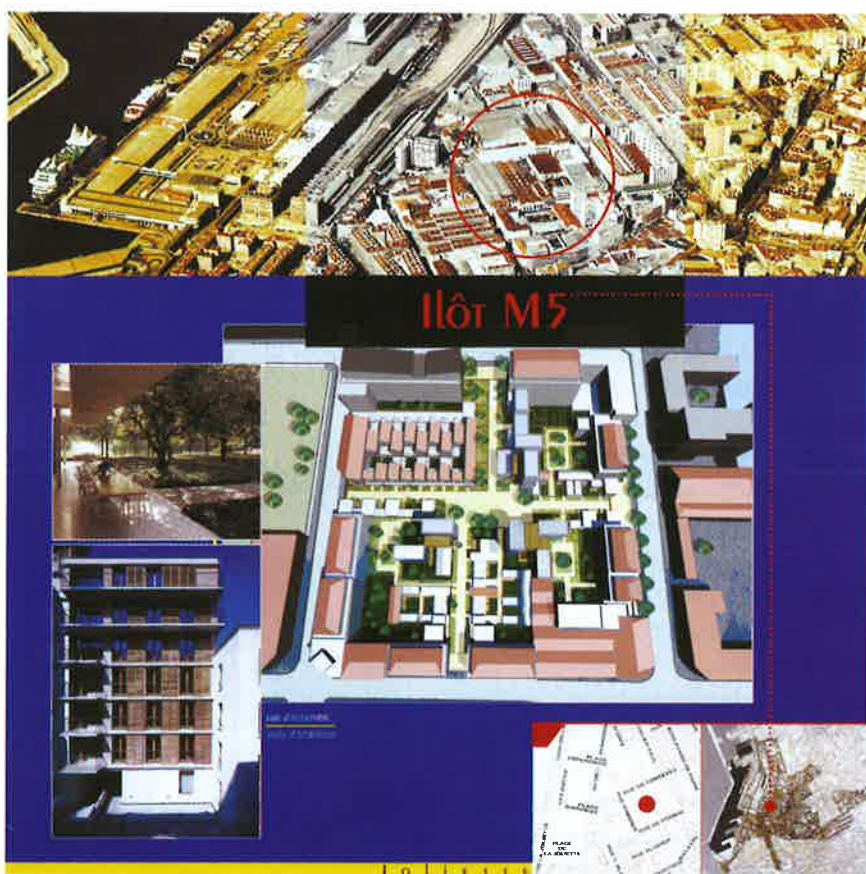
Cela passe, par exemple, par la transformation d'usage de friches en équipements publics majeurs, par de lourds travaux sur les voiries de transit au profit de la valorisation de la trame urbaine, par l'appui à l'implantation du petit commerce ou par la diversification des formes et statuts d'habitat.

Lorsque l'enjeu du renouvellement vise à déclencher un processus de revalorisation de quartiers HLM, et à instaurer à nouveau des parcours résidentiels, la réhabilitation seule ne suffit plus face à la situation de crise sociale et urbaine de ces quartiers.

L'échelle d'intervention dépasse alors le « quartier » ou « l'îlot » pour intégrer la dimension d'un projet urbain qui permet de raccrocher et d'ouvrir ces espaces monofonctionnels et monolithiques au reste de la ville.

Le processus de changement nécessite conjointement du temps important et des investissements lourds en terme d'ingénierie de projet. Il s'accompagne nécessairement de partenariats avec des opérateurs jusqu'alors extérieurs pour lesquels le cadre d'un projet urbain porté par la collectivité est un critère de fiabilité.

*L'îlot « M5 » :
une opération de logements,
commerces, équipements
du quartier de La Joliette, sur le site
d'Euroméditerranée à Marseille.*



Les modes de faire et les modalités des partenariats

Les maîtres d'ouvrage des opérations de renouvellement urbain mettent tous en avant la nécessité de partenariats, mais les modalités de mise en oeuvre et les pratiques en sont parfois très différentes.

Pour certains opérateurs, en particulier ceux intervenant sur des champs de compétences réduites (comme l'OPAC du Val-de-Marne), le manque d'assise financière suffisante pour porter les projets dans toutes leurs dimensions impose un partenariat avec des opérateurs privés. Ils gardent la maîtrise des objectifs et des contenus de l'opération grâce au rôle «d'opérateur de la réflexion», intégrant résidentialisation, privatisation, et ouverture vers des statuts d'occupation diversifiés.

Cela peut aussi se traduire de la part de ces opérateurs publics par la cession de charges foncières au profit de promoteurs privés, dans le but de réaliser des opérations de diversification de logements.

À l'opposé, les aménageurs publics généralistes, de type EPA, sont dotés de financements importants, de dotations publiques des collectivités et de l'État, mais disposent aussi de fonds propres ; ils mettent en place des modes de «pilotage» assurant à la fois un portage collectif des objectifs du projet urbain décliné en actions opérationnelles, et une capacité d'intervention «autonome» dans le mode de faire.

Ainsi, la cohérence globale du projet dans la durée est garantie, et l'aménageur public s'efface à terme, dès lors que les effets de leviers jouent leur rôle et que le processus de requalification est enclenché. Le relais est alors pris par chacun des acteurs, et partiellement par le marché, du fait de la restauration d'une certaine attractivité.

Enfin, il semble intéressant de mettre en avant le fait que le renouvellement urbain articule deux logiques :

- une logique de «rupture», quant il s'agit de «casser» l'isolement et la dépréciation de certains sites, ou bien à l'échelle de l'agglomération de renverser une spirale de dépréciation ;
- et une logique de «continuité» visant à remettre à niveau ces quartiers, en maintenant leurs caractéristiques économiques et sociales, tout en restaurant une confiance et une attractivité nouvelles.

Les conditions de la réussite du renouvellement urbain : freins et leviers ?

La complexité des opérations de renouvellement urbain s'explique à la fois par une ingénierie particulière, par l'utilisation d'outils spécifiques, innovants, créés «sur mesure» et enfin par une pratique où le pragmatisme domine, guidé par un souci de prise en compte des habitants, des entreprises et des occupants qui vivent dans ces sites de renouvellement urbain.

Les dispositifs utilisés par la puissance publique et les opérateurs qui portent ces projets jouent un rôle central dans la réussite du renouvellement urbain. Ils sont alors mobilisés dans une logique de «boîte à outils», en fonction de leur pertinence.

Citons les ZAC quand des équipements publics structurants sont inscrits dans l'opération, ou quand des partenariats de montage complexe (avec des opérateurs comme le Port autonome, la SNCF) s'imposent.

Citons aussi les outils «spécifiques» adaptés aux quartiers anciens dégradés (OPAH, PRI) qui peuvent être utilement accompagnés par des dispositifs spécifiques (le DCIF créé sur mesure à Mantes-en-Yvelines pour

relayer les co-propriétaires défaillants financièrement et réinjecter du patrimoine de qualité dans une logique de marché).

Mais les leviers de «communication» sont aussi essentiels : Maison de l'habitat à Marseille pour informer de l'avancement et des composantes multiples de ce grand projet, ateliers avec les bailleurs à Mantes-en-Yvelines, modes de concertation pour «donner à voir» aux habitants sur la progression du processus de requalification de leur quartier, de leur ville.

La mobilisation le plus en amont possible des partenaires est primordiale pour lever le frein d'interventions non cohérentes ou répondant à des logiques propres, de court terme, ou sectorielles. Cette mobilisation passe par des règles du jeu inscrites dans des documents «fondateurs», par exemple le projet Mantes-en-Yvelines II ou le «schéma directeur de l'espace public» à Marseille, sur le site Euromed.

Enfin, deux leviers majeurs amplifient les conditions de réussite du renouvellement urbain : la crédibilité de la démarche autour d'un partenariat solide et de long terme, et l'affichage de l'ambition de l'opération (opération d'intérêt national à Marseille, le dispositif de pilotage à Mantes-en-Yvelines).

Les opérations de renouvellement urbain peuvent contribuer à renverser les processus de dévalorisation observés à l'échelle de quartiers ou d'agglomération dans leur ensemble. Si les stratégies mises en oeuvre par les opérateurs publics sont multiples et souvent différenciées, on constate cependant que certains effets de leviers sont indispensables pour faire du renouvellement urbain un vecteur de réduction des disparités sociales, économiques et urbaines.

Sylvie Lartigues

Belfort : inventer des modes de régulation entre politiques sectorielles et territoriales

DÉMARCHES ET ACTIONS

A la faveur de la relance des programmes de renouvellement urbain, les politiques sectorielles et les politiques territoriales mises en place (contrat de ville, contrat d'agglomération, PLH et GPV) exigent un rapprochement des acteurs, une organisation des réflexions et une articulation des actions. La création d'un groupe de travail qui confronte objectifs et moyens des acteurs de ces politiques est une première réponse à cette exigence. Ajuster les outils d'observation pour permettre une lecture objective de l'évolution des disparités territoriales en est une seconde.

Les outils de la solidarité urbaine dans l'agglomération

L'Agence d'urbanisme du territoire de Belfort (AUTB) a été missionnée pour la réalisation du programme local de l'habitat de la Communauté d'agglomération de Belfort (CAB) qui compte aujourd'hui 27 communes et 88 144 habitants. Le diagnostic et les grandes orientations d'actions ont été validés par la CAB en mars 2002. Classiquement, ces orientations portent essentiellement sur un rééquilibrage de l'offre en logement, au travers d'objectifs quantitatifs de constructions neuves, et d'une certaine redistribution du logement locatif social entre ville-centre et communes situées en première et en deuxième couronne. Aujourd'hui, la détermination des actions et des efforts financiers des organisations concernées (État, collectivités locales et territoriales) est en cours d'élaboration. Pour la CAB, elle s'effectue dans le cadre du contrat d'agglomération.

Parallèlement, un GPV a été engagé le 7 décembre 2001 et concerne trois quartiers d'habitat social : les Résidences (3 886 logements, 10 300 habitants), les Glacis (1 284 logements, 3 332 habitants), l'Arsoit à Offemont (509 logements, 1 383 habitants). Les territoires inscrits dans le GPV représentent 14 400 habitants, 18 % de la population de l'agglomération belfortaine, 28 % des Belfortains pour les deux quartiers concernés. Le directeur de projet, chargé d'animer le dispositif, est localisé à l'AUTB.

À la demande de la Ville de Belfort, l'agence a également mis en place dès 1999, dans le cadre du contrat de ville, un dispositif d'observatoire des 10 quartiers qui composent Belfort et rassemblent 57 % des habitants de la CAB. Cet observatoire s'appuie sur les périmètres des dix conseils de quartier créés en 1984, supports à la fois techniques et politiques. L'adéquation de ce double rôle, si elle limite parfois la pertinence de l'analyse, a le mérite de développer une connaissance à cette échelle de

concertation et d'action. Cet outil oriente aujourd'hui ses travaux vers l'analyse d'une géographie de la précarité, distinguant les territoires d'action de la politique de la ville, des populations pauvres.

Le GPV induit à court terme une pression accrue sur certains segments de la demande de logement.

Les quartiers concernés par le GPV sont inscrits dans une dynamique de projet, qui évolue et se précise sans attendre la finalisation du PLH.

Au fil des décisions de réaménagement prises pour chacun des quartiers, les programmes de démolition ont augmenté progressivement.

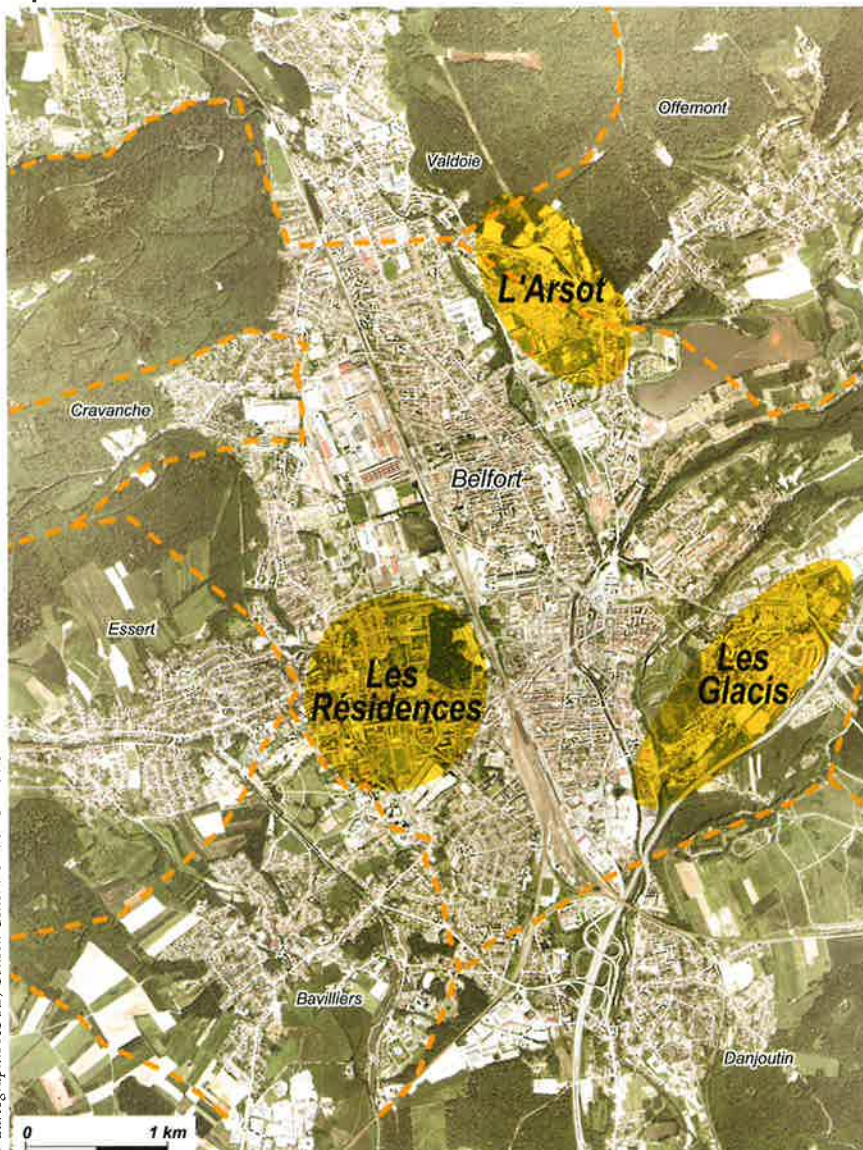
De 50 logements par an voués à la démolition pendant six ans (hypothèse initiale prise en compte dans le PLH), on est passé à plus de 650 logements - presque 6 % de l'offre de logement social dans la CAB à l'horizon 2008 - dont les 9/10^e sont d'ores et déjà gelés, soit parce que leur démolition est programmée (253 logements), soit parce qu'ils subissent un gel «de fait» (305 logements) en raison de leur état ou de la réputation du quartier.

Les logements aujourd'hui promis à la démolition concentrent une forte proportion de l'offre en grands logements (15,5 % des T5 et 17 % des T6 de l'agglomération), et ils constituent une part importante de l'offre locative à bas loyer (2 € environ/m², contre 3 € en moyenne pour l'ensemble du parc, 4 € pour les logements les plus récents). Et ils sont encore occupés à près de 75 %.



La poursuite des objectifs de renouvellement urbain : la démolition de la Tour Miellet dans le quartier de l'Arsoit.
© OPDHLM 90

Les trois quartiers prioritaires de l'agglomération belfortaine, la proximité du centre urbain



Cela aura à court terme pour conséquences :

- un effet de rupture pour l'offre locative sociale à l'échelle de l'agglomération pour ce segment de parc ;
- une pression accrue de la demande auprès des organismes de logement social, en raison du temps nécessaire au renouvellement de l'offre (huit ans, dans les conditions actuelles de financement du logement social : environ 150 logements sociaux/an sont programmés).

Cette pression sur la demande oriente aujourd'hui l'élaboration des actions du PLH

De nouveaux thèmes de réflexion-action sont aujourd'hui abordés dans le cadre du PLH

Il s'agit :

- d'organiser la gestion à court et moyen terme de parcours résidentiels entre différents types de parc (locatif privé, locatif social, accession à la propriété..);
 - de définir les modalités d'aides des collectivités permettant ces parcours résidentiels et en particulier la compensation, de la perte d'une offre à faible loyer, sous forme d'aide aux ménages ou aux logements ;
 - de définir à plus long terme les caractéristiques de l'offre locative sociale que les élus communautaires souhaitent construire sur le territoire, en relation avec l'effort que les organisations concernées (État, collectivités locales, organismes de logement social...) devront consentir. La décision de maintenir l'offre de logements locatifs sociaux à son niveau actuel constitue un principe minimal d'intervention.
- La proportion des grands logements, la répartition des logements selon les loyers offerts, la localisation des logements à construire sont les questions qui sont aujourd'hui mises en débat.

Ce dernier thème réactive aussi la question de la gestion sociale de l'ensemble des quartiers de l'agglomération et pas seulement des trois quartiers concernés par le GPV. L'engagement dans une politique de mixité sociale par démolition dans les quartiers d'habitat social et dissémination de l'offre – notamment par des opérations d'acquisition – réhabilitation dans les quartiers anciens est en effet mise en œuvre à Belfort depuis plus de quinze ans.

Le GPV ne constitue qu'un accélérateur de la démarche, mais, en le sortant de sa seule logique territoriale, il rend certaines questions incontournables. Il en

est ainsi de la régulation des territoires en matière sociale :

- répartition de l'offre en équipements ou en services sociaux ;
- gestion des conflits de voisinage entre différentes catégories de population ayant des comportements ou des modes de vie différents (jeunes/personnes âgées ; adaptation des jeunes aux codes scolaires...) ;
- anticipation des effets des politiques de mixité sociale et d'habitat qui, maintenant, appelle des réponses à l'échelle de l'agglomération toute entière, et plus seulement pour les quartiers traditionnels d'habitat social.



Un exemple d'acquisition-amélioration à Belfort.
© D.R.

Des ensembles de grands logements promis à la démolition : la barre Bruxelles dans le quartier des Résidences.
© D.R.



Alimenter et organiser les débats : le rôle des organisations transversales

L'observatoire social des quartiers mis en place par l'AUTB depuis 1999 constitue une base d'information stratégique, en ce sens qu'elle renseigne sur l'écart à la moyenne de chaque quartier et surtout, à terme, sur leur évolution. La diffusion de ce type d'information nécessite certes doigté et précautions car la mise en place d'une véritable mixité sociale à l'échelle d'une ville ne va pas sans évolutions perçues négativement dans certains secteurs : on connaît les difficultés aujourd'hui partout en France pour implanter des logements sociaux dans les quartiers qui en sont dépourvus. Diffusées à une échelle restreinte, les données de cet observatoire contribuent à alimenter les débats en cours et à la mesure objective des actions de régulation territoriale.

À la demande de la Communauté d'agglomération Belfortaine, la direction de projet GPV anime depuis un an un groupe de travail sur cette thématique. Il se réunit régulièrement – deux fois par trimestre – et regroupe les organisations concernées : Communauté de l'agglomération de Belfort, Conseil général du territoire de Belfort, État, organismes de logement social, AUTB.

Son côté informel – il s'agit d'un groupe d'échanges, qui n'engage pas les institutions en tant que telles – autorise le débat sur des thématiques non encore abordées institutionnellement, l'expression libre de pistes de réflexions non encore abouties et permet de tester les premières hypothèses de réponses.

C'est en son sein que progressivement, ont émergé et se sont précisées les questions posées par l'ampleur du renouvellement urbain programmé à Belfort, et que sont échangées les premières hypothèses de faisabilité des réponses possibles.

Martine Robert, Dominique Brigand

Reims : le rôle des transports collectifs dans la réduction des inégalités territoriales

DÉMARCHES ET ACTIONS

Dans quelle mesure, les transports collectifs peuvent ils apporter une réponse pertinente aux problèmes de mobilité dans les quartiers fortement touchés par le chômage ?

Il est possible d'évaluer la pertinence d'un réseau de transport en commun comme vecteur de réduction des inégalités sociales, notamment en matière d'accès à l'emploi au travers d'une série d'indicateurs simples. Le réseau rémois offre ainsi une réponse plus ou moins pertinente aux problématiques de déplacements entre les quartiers où le chômage est fort et les pôles d'emplois.

Méthodologie : le choix d'indicateurs simples

La question se pose naturellement à l'échelle de l'agglomération, sur le périmètre des transports collectifs urbains. Ce périmètre correspond à la CCAR (Communauté de communes de l'agglomération rémoise) qui regroupe Reims et cinq communes périphériques. L'unité de base de l'étude est celle des grands quartiers rémois (définis dans le cadre de l'application de la loi « démocratie de proximité ») pour la ville-centre, et la commune pour les villes périphériques.

L'agglomération rémoise se caractérise par sa densité. Avec plus de 2 400 habitants/km², elle est la deuxième agglomération française la plus dense après l'agglomération parisienne. Cela s'explique par sa compacité : Reims représente plus de 85 % du

poids total de l'agglomération, les cinq autres communes se partageant les 15 % restant.

Les problématiques de déplacement et de disparités sociales reflètent cette particularité : il est relativement aisé de se déplacer dans l'agglomération, les distances moyennes étant courtes et, contrairement à d'autres agglomérations, tous les grands quartiers d'habitat social se trouvent dans la ville de Reims et non dans les communes périphériques. Les problèmes de déplacements pour ces quartiers se posent donc d'une manière moins aiguë que dans d'autres agglomérations.

L'évaluation se base sur la comparaison de quatre indicateurs élémentaires : le taux de chômage, le taux de ménages non motorisés et la répartition de l'emploi, en valeur absolue et relative (nombre d'emploi/population active). Ces indicateurs sont issus

de données du recensement de 1999 et sont appliqués systématiquement à la même échelle territoriale (quartiers de Reims et communes périphériques). Ils permettent de rendre lisible les inégalités entre les différents quartiers et les communes de l'agglomération. Une carte de la desserte par les transports en commun permet enfin de comprendre de quelle manière les transports publics tentent de répondre à ces inégalités.

Taux de chômage : les quartiers d'habitat sociaux fortement touchés

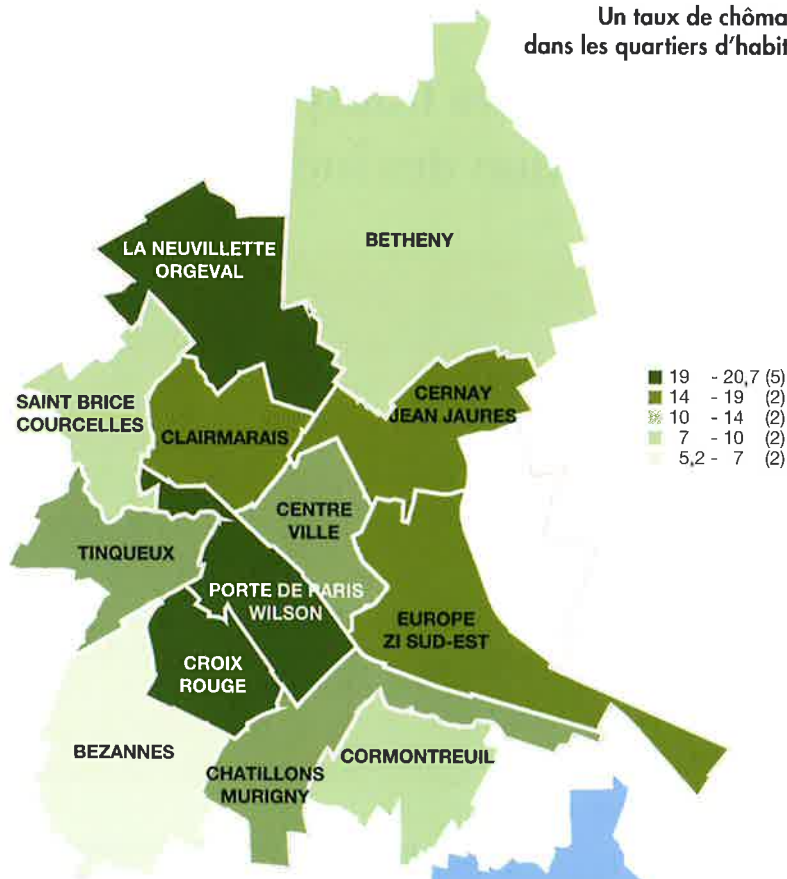
Le premier indicateur à prendre en compte est celui du taux de chômage. Les trois quartiers les plus touchés sont ceux de Croix-rouge, Porte de Paris-Wilson et la Neuviètte-Orgeval. Ces trois quartiers comprennent d'importants ensembles d'habitat social, dont le plus grand (Croix-rouge), compte environ 25 000 habitants. Viennent ensuite les quartiers de faubourgs, à proximité immédiate du centre-ville : Clairmarais, Europe ou Cernay-Jean-Jaurès. Les communes périphériques, en revanche, ont un taux de chômage inférieur à la moyenne de l'agglomération. La répartition géographique du chômage laisse donc entrevoir des disparités fortes entre les quartiers d'habitat social et les communes périphériques souvent situées à proximité immédiate de ces quartiers.

**Taux de non-motorisation :
une proportion de ménages
non-motorisés importante**

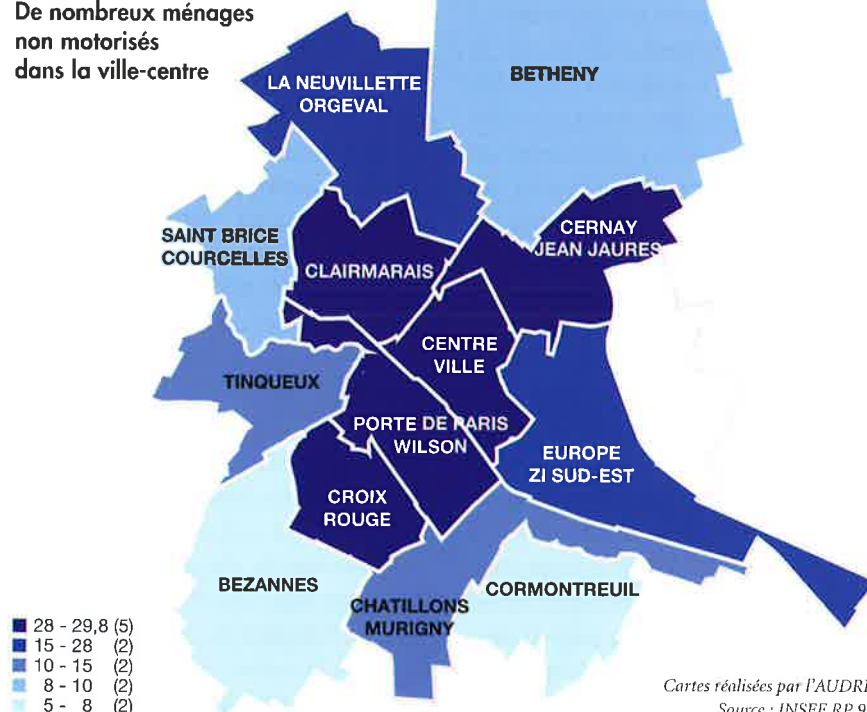
La mobilité géographique est un facteur primordial dans une démarche de retour à l'emploi. Cette mobilité commence au sein même de l'agglomération. De nos jours, la voiture particulière demeure le premier moyen de déplacement. Cependant, ce mode de déplacement représente un coût important pour son utilisateur et tous les ménages ne sont pas motorisés. Pour les ménages ne disposant pas de voitures, mais aussi pour ceux disposant d'une voiture pour plusieurs actifs, les transports en commun représentent non seulement un mode de transport alternatif, mais le mode de déplacement principal au sein de l'agglomération. La carte de taux de ménages sans voiture fait ressortir deux phénomènes principaux. D'une part, plusieurs quartiers (4 sur 8) connaissent une proportion de ménages non motorisés importante (proche de 30 %). Il s'agit de quartier du centre ville ou proche du centre, ou de quartier à dominante d'habitat social comme Croix-Rouge ou Wilson. À l'inverse, les ménages des communes périphériques apparaissent bien équipés en voitures.

Pour certains quartiers, les problèmes de déplacements se posent d'une manière cruciale : en effet, les quartiers Croix-rouge, Wilson ou Orgeval connaissent à la fois un fort taux de chômage et une faible motorisation.

**Un taux de chômage élevé
dans les quartiers d'habitat social**

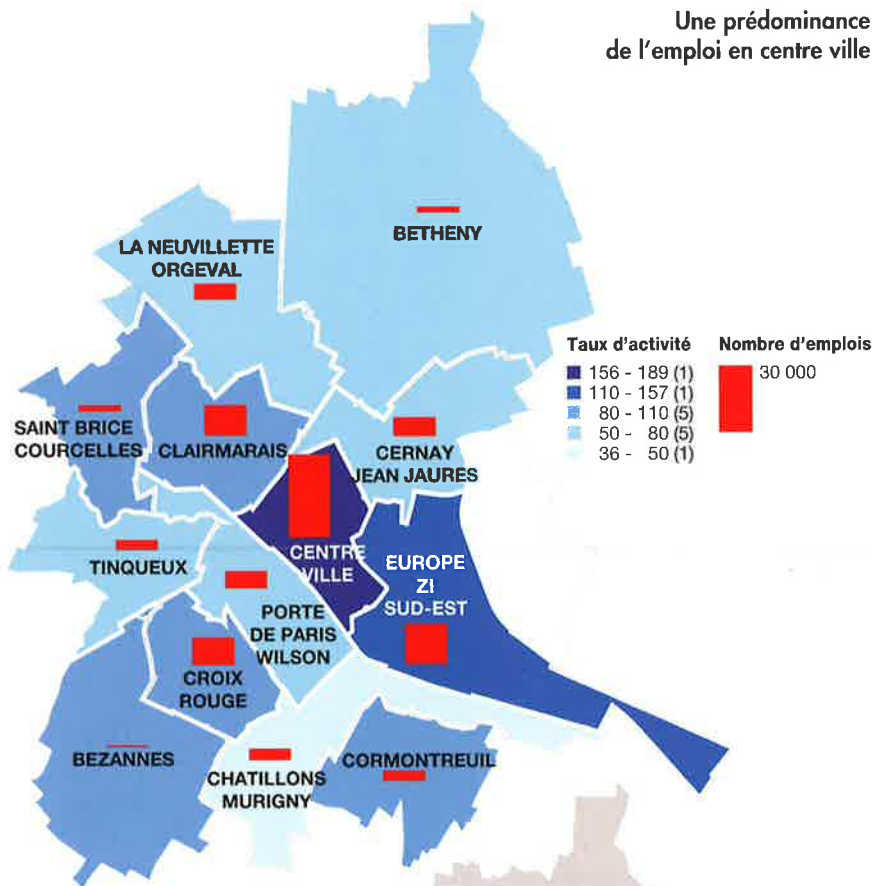


**De nombreux ménages
non motorisés
dans la ville-centre**



Cartes réalisées par l'AUDRR
Source : INSEE RP 99

Une prédominance de l'emploi en centre ville

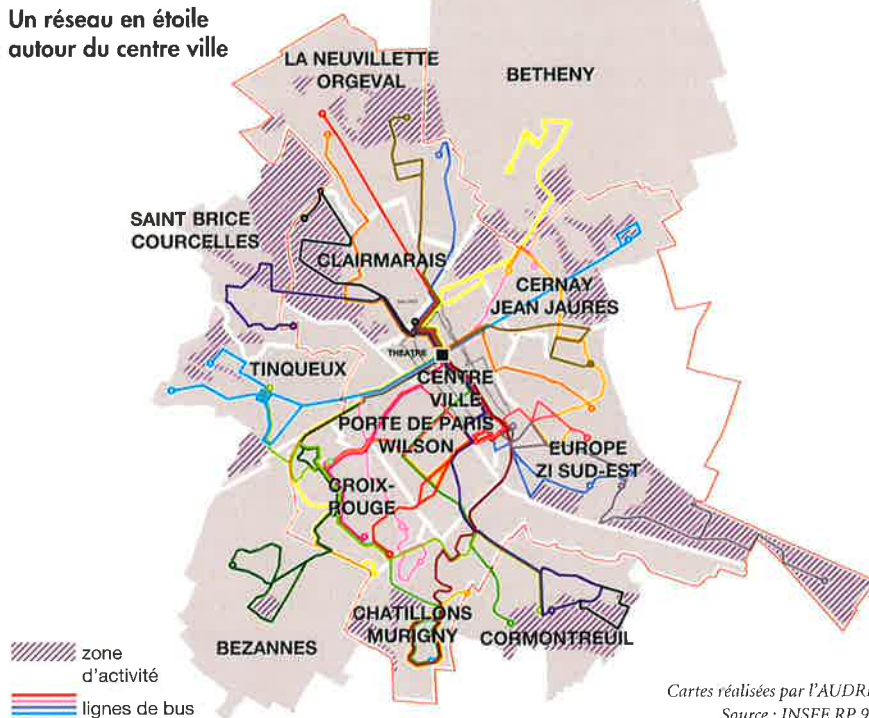


Une concentration des emplois en centre ville et dans quelques zones industrielles

Il existe un troisième facteur discriminant : la répartition de l'emploi selon les quartiers et les communes. La question se pose de savoir si les emplois sont répartis également ou s'il existe de fortes inégalités, engendrant des besoins de mobilités.

Le principal pôle d'emplois de l'agglomération est le centre ville. S'y concentrent 30 000 emplois, soit presque 2 emplois par actif y résidant. Vient ensuite le quartier Europe ZI Sud-Est. C'est en effet dans ce quartier qu'est localisée la principale zone d'activités. Les autres zones d'activités ou pôles commerciaux générateurs d'emplois ressortent moins sur cette carte ; la taille des quartiers d'études étant importante, ils se trouvent dilués dans des zones résidentielles.

Un réseau en étoile autour du centre ville




Les bus offrent une réponse partielle aux problèmes de mobilité pour l'accès à l'emploi

Ainsi, pour certains quartiers, taux de chômage fort et faible taux de motorisation peuvent être corrélés, et les pôles d'emplois ne correspondent pas aux quartiers où le taux de chômage est fort. Pour une partie importante de la population à la recherche d'un emploi, le transport public constitue un lien crucial entre les zones de résidence et les zones d'emploi.

A Reims, le réseau est structuré en étoile autour d'un pôle d'échange majeur en centre ville, le théâtre. A partir du centre convergent une quinzaine de lignes qui irriguent les quartiers périphériques et les communes de la banlieue de Reims.

Cartes réalisées par l'AUDRR
Source : INSEE RP 99



En direction du centre ville, principal pôle d'emploi de l'agglomération, la desserte en transport collectif est très bonne, quel que soit le quartier. Les quartiers Croix-rouge et Orgeval, où les populations sont les plus défavorisées, bénéficient d'un accès aisé au centre. En revanche, pour les autres zones d'emplois, notamment les zones d'activités situées en périphérie d'agglomération, la desserte par transport en commun est beaucoup plus délicate.

Les transports collectifs urbains jouent donc un rôle de rapprochement des zones d'emplois et des populations à la recherche d'un emploi. Cependant, ce rôle est incomplet puisqu'il concerne principalement les relations avec le centre ville.

Quelques pistes de réflexions existent pour améliorer ce rapprochement entre les demandeurs d'emploi et l'emploi.

D'une part, en améliorant les possibilités de déplacement par transport en commun. Le PDU prévoit ainsi de créer des lignes de bus en rocade. Un projet de transport en commun en site propre est actuellement à l'étude. Ce projet prévoit de relier les zones de Croix-Rouge et d'Orgeval en passant par le centre ville et la gare. Il contribue lui aussi à rapprocher les populations de la zone d'emploi du centre ville et à faciliter les correspondances vers les autres quartiers.

D'autre part, il peut être envisagé de développer l'emploi dans les zones en difficulté afin que les problèmes de mobilité pour l'accès à l'emploi se posent de manière moins cruciale. C'est l'objectif de la zone franche sur le quartier Croix-rouge, créée en 1996 : entre 1997 et 2000, le nombre d'établissements a augmenté de 38 % sur ce quartier.

Thomas Boureau

Bordeaux : corriger les inégalités territoriales face aux nuisances automobiles

DÉMARCHES ET ACTIONS

En 2002, la Communauté urbaine de Bordeaux a souhaité poursuivre la mise en œuvre opérationnelle de son PDU, voté en mai 2000, en se dotant d'un programme d'aménagements qui prenne mieux en compte des principes de modération du trafic en hiérarchisant les priorités de l'action publique. Dans ce cadre, l'agence a été chargée d'élaborer un schéma directeur des circulations à apaiser qui lui permette de rompre avec les pratiques actuelles d'aménagements ponctuels «à la demande» pour, au contraire, mieux hiérarchiser et mieux rationaliser ses interventions en fonction des spécificités de chaque quartier.

Une méthode d'analyse territoriale sous l'angle de la nuisance automobile

Compte tenu de l'importance du territoire d'investigation, la communauté urbaine représentant dans son intégralité environ 2 800 km de voies, l'enjeu de départ était de disposer de données à la fois disponibles et comparatives pour mettre en évidence les zones subissant des nuisances liées à la présence automobile. Dès lors, il s'agissait d'identifier les secteurs territoriaux devant bénéficier d'une priorité d'intervention. Trois types de nuisances ont été analysés :

Les accidents corporels de la circulation : la recherche d'une sécurité accrue est un des objectifs qui peut conduire à adopter des dispositifs d'apaisement de la circulation. C'est dans ce but que les axes les plus accidentogènes de l'agglomération ont

été identifiés à partir des bilans annuels des accidents corporels de la circulation réalisés par la CUB.

Le volume de trafic : des flux importants peuvent être sources de pollution de l'air et de nuisances sonores. Ils peuvent aussi engendrer des difficultés pour les autres usagers : difficultés de traversées pour les piétons, cheminements peu conviviaux et peu confortables pour les modes doux... Les données qui ont permis d'apprécier les flux sont issues de simulations de trafic obtenues par modélisation.

La congestion : un trafic congestionné peut, de surcroît, entraîner le développement «d'itinéraires malins». Les automobilistes pris au piège d'un ralentissement cherchent des itinéraires d'évitement empruntant parfois des voies peu adaptées à supporter du trafic de transit. Pour cette raison, il a été considéré que

les secteurs situés à 250 mètres de part et d'autre des voies saturées étaient plus aisément susceptibles de subir les effets néfastes de la congestion de l'axe voisin. Les données de base utilisées sont aussi issues de la modélisation.

Au final, les secteurs identifiés ont été hiérarchisés en fonction du nombre de nuisances supportées.

Confronter la notion de nuisance automobile aux différents types de territoire

La sensibilité à la présence de l'automobile s'appréciant différemment selon le type de territoire, l'analyse des nuisances a été confrontée à la morphologie urbaine et aux fonctions des différents territoires composant la Communauté urbaine de Bordeaux. Pour prendre un exemple, la présence de la voiture est plus facilement tolérée sur un axe accueillant des commerces qui vivent des flux de passage, même si elle peut alors gêner les autres usagers (cyclistes, piétons). A l'inverse, plus à l'intérieur des secteurs environnants, la voiture rentre plus fortement en conflit avec la vocation résidentielle des quartiers.

Cette analyse a été complétée par l'introduction du critère de densité de population qui permet de hiérarchiser l'urgence des mesures d'apaisement au regard du nombre d'habitants gênés.

Quelques résultats

Comme attendu, les quartiers les plus soumis à la nuisance, dans le cadre de l'étude, correspondent essentiellement aux axes structurants du réseau de voirie (grandes voiries d'agglomération et itinéraires intercommunaux) ainsi qu'à leurs quartiers environnants où se concentrent effectivement le trafic et les nuisances induites. L'analyse fine des différents critères de nuisance a d'autre part montré la sensibilité et la vulnérabilité des territoires aux pratiques de transit de fait, comme par exemple les

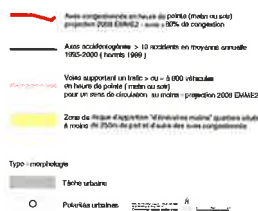
voies de quartier qui sont affectées par la multiplication d'itinéraires dits «malins». Sur les rues et les cours traversés par ce type d'itinéraire, la présence de la voiture est vécue très négativement par les résidents.

Le travail ainsi mené a permis de réaliser une première cartographie des zones de nuisances graduées de 1 à 4 en fonction de l'intensité de la présence automobile.

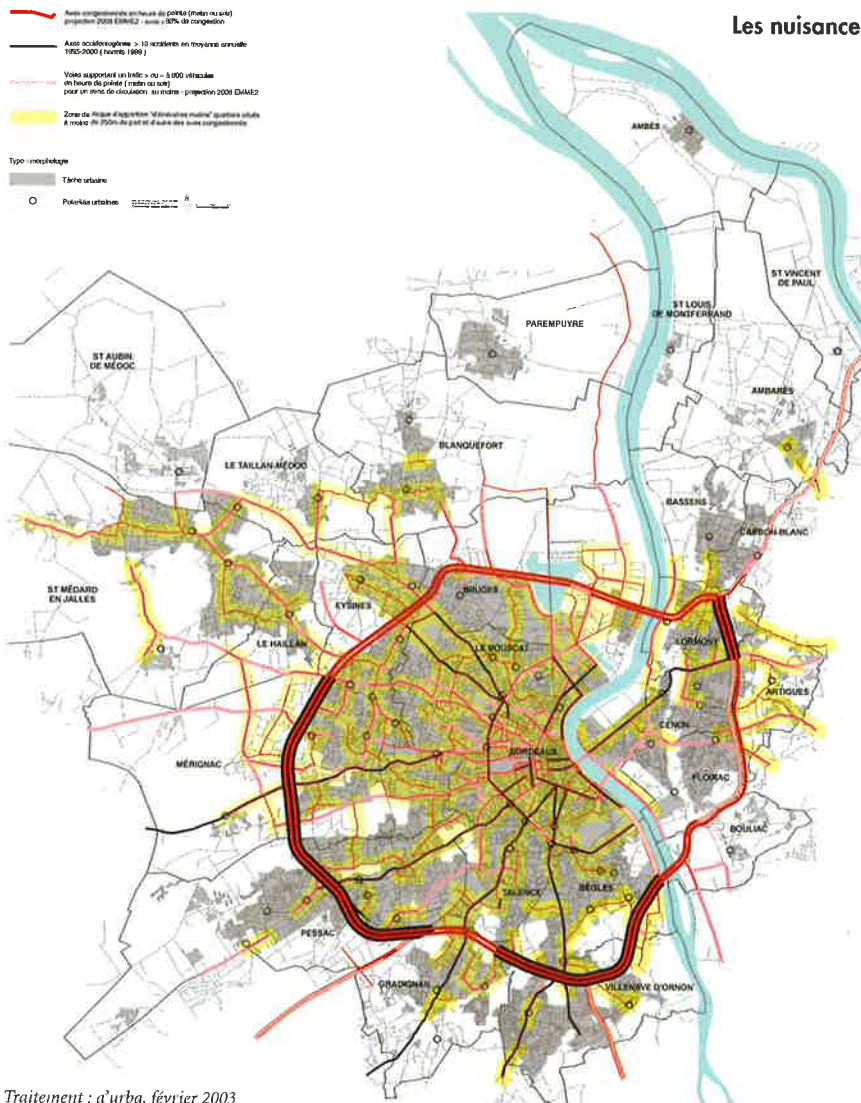
Prenant en compte la diversité des types morphologiques traversés, le schéma directeur précise pour chaque quartier concerné, les grands objectifs à recher.

cher. Ces derniers peuvent passer par des principes aussi différents que modérer le trafic sur les axes principaux de circulation, ou bien modérer le trafic sur le réseau local de voirie, réduire ou interdire le trafic de transit dans les secteurs habités, voire plus simplement reconquérir l'espace public.

A ces grands objectifs ont été également associés des principes d'aménagement à préconiser, tels que la réduction des largeurs de chaussée, les rehaussements, les arrêts semi mixtes, les rétrécissements ponctuels de la chaussée, la mise en sens interdit ou en sens unique, la réalisation de décrochements horizontaux.



Les nuisances

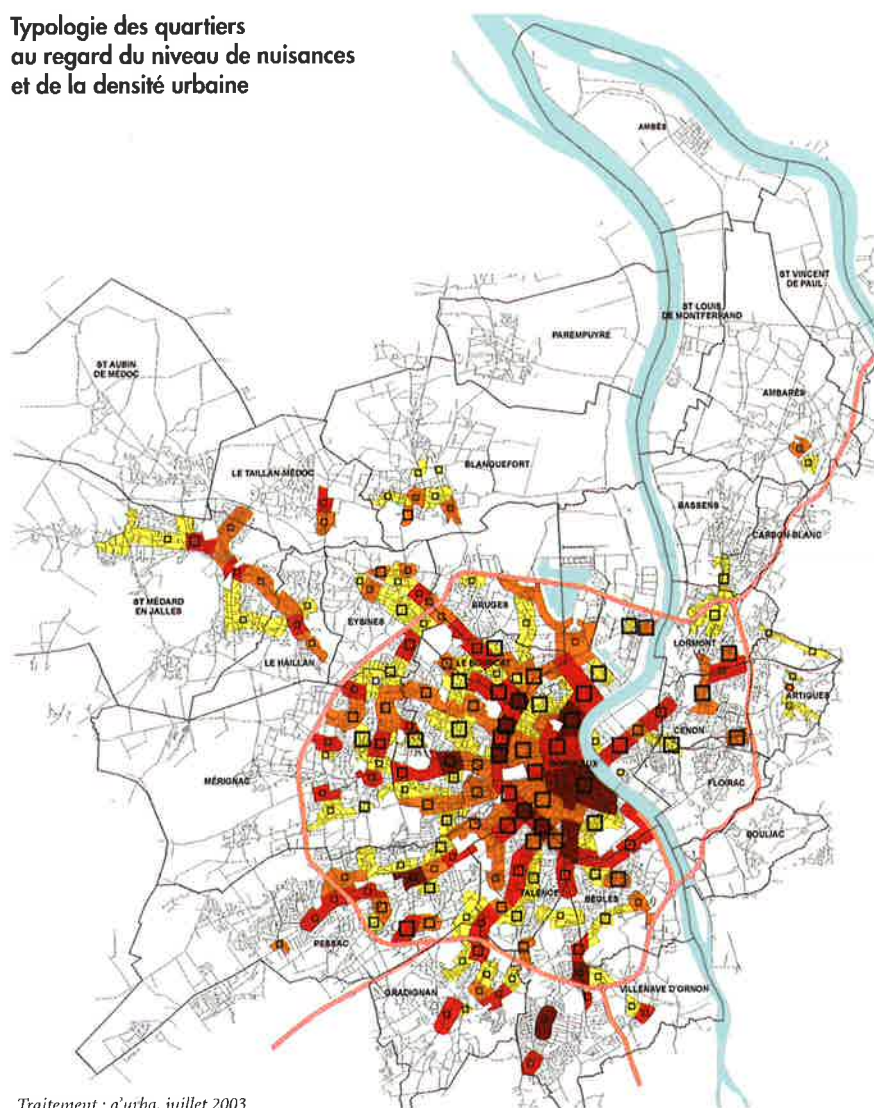


Traitement : a'urba, février 2003

Du schéma directeur des circulations à apaiser à la programmation des aménagements : des approfondissements nécessaires

Les conclusions de l'étude ont été soumises aux circonscriptions communautaires de voirie qui assurent, notamment, la réalisation des aménagements. Cette étape était nécessaire pour obtenir une validation des secteurs proposés mais aussi pour apprécier les prolongements opérationnels de cette démarche. Les circonscriptions ont reconnu que les zones mises en évidence par l'étude étaient effectivement des zones de nuisances. Pourtant il ne s'agit pas toujours des axes ou des secteurs sur lesquels elles réalisent des aménagements. Leurs interventions concernent en effet souvent des voies de desserte et sont liées à des problèmes ponctuels soulevés par les riverains, ce que les critères plutôt macro géographiques retenus par l'étude ne permettent pas de mettre en évidence. De ce fait, les aménagements réalisés demeurent très localisés, de nature très différentes et ne sont pas guidés par une stratégie communautaire d'ensemble.

Typologie des quartiers au regard du niveau de nuisances et de la densité urbaine



Traitement : a'urba, juillet 2003



Selon les circonscriptions, l'intérêt de la définition d'un schéma directeur des circulations à apaiser réside donc dans la possibilité qui leur serait ainsi offerte de rationaliser les interventions sur les territoires communaux. Il constituerait ainsi une aide à la décision et aux choix des quartiers à apaiser basés sur des critères lisibles et hiérarchisés.

Mais pour cela il apparaît qu'un certain nombre de questions restent encore à résoudre.

En premier lieu, il conviendrait de définir précisément le concept de circulation apaisée. Aujourd'hui les aménage-

ments réalisés dans ce cadre sont de nature très diverse : de la création d'un giratoire à la réalisation d'une zone 30 en passant par l'installation d'un îlot central ou encore la réalisation de trottoirs ou de bandes cyclables.

Au regard de la sensibilité différenciée des territoires, il importe de savoir également si ce concept s'applique à toutes les typologies urbaines et à tous les types de voies, ou s'il doit-être décliné pour s'adapter aux spécificités urbaines. C'est dans ce contexte que l'agence réalise actuellement un plan guide des espaces publics communautaires afin de redonner du sens aux dispositifs d'aménagements réalisés sur le domaine public routier et plus généralement sur l'espace public communautaire.

Enfin, les territoires mis en évidence qui cumulent effectivement les pathologies sont, dans la majorité des cas, des axes prioritaires d'écoulement du trafic. Si ces derniers font l'objet d'une priorité actuelle d'intervention, il est peut-être nécessaire de repenser les choix politiques. En effet, ne conviendrait-il pas, à l'image de ce que font les circonscriptions de voirie, de traiter les secteurs résidentiels où la présence de la voiture n'est plus acceptable et où les moindres excès sont encore plus mal vécus plutôt que de concentrer l'action publique sur les grandes voiries ? Entre les «quartiers tranquilles» et la sécurisation nécessaire des grands axes de circulation, c'est toute la politique d'apaisement et de modération de la circulation qui reste à préciser et à incarner dans un cadre d'aménagement de l'espace public qui soit à la fois caractérisé par sa qualité et par son adaptation aux différentes morphologies urbaines.

Valérie Diaz,
Jean-Christophe Chadanson

La Réunion : des territoires dans la course au développement

DÉMARCHES ET ACTIONS

L'île de La Réunion victime de son éloignement, de son retard économique et social cumule un certain nombre de handicaps et, de ce fait, bénéficie de mesures incitatives dans le cadre d'un rattrapage. Malgré tous les efforts entrepris et programmés, les résultats ne sont toujours pas à la hauteur des enjeux. Un certain nombre d'outils et de dispositifs existent, se chevauchent parfois sur les territoires – FRAFU, fonds européens réservés aux régions ultra-périphériques, mesures pour la structuration des bourgs ruraux, ligne budgétaire unique, ... L'AGORAH propose de faire un gros plan sur un dispositif non spécifique à La Réunion, mais pour lequel elle a largement débattu : la politique de la ville.

Etat des lieux, analyse des mécanismes et évaluation.

Éléments de diagnostic...

La croissance démographique constitue un véritable défi

Entre 1990 et 1999, la population réunionnaise a augmenté de 18.53 pour mille contre 3.60 pour mille pour la population métropolitaine. L'île de La Réunion n'est pas encore arrivée au terme de sa transition démographique et tous les indicateurs de croissance sont « dans le rouge » : part des moins de 25 ans, nombre moyen d'enfants par femme, ...

Un parc de logements spécifique

La politique de l'habitat mise en place depuis quelques années a considérablement amélioré la situation. Cependant des poches d'habitat précaire subsistent ; la cohabitation, parfois mal vécue, reste

également un fait marquant de l'île ; le nombre de nouveaux logements venant compléter le parc annuellement est considérable mais reste insuffisant au regard des besoins futurs.

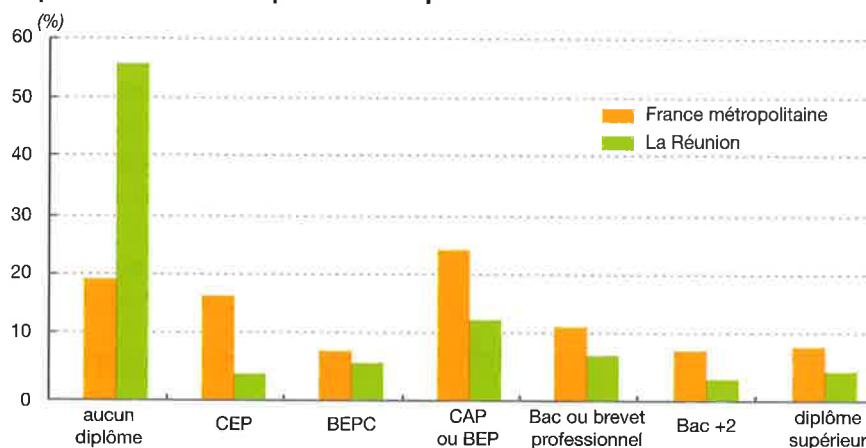
Un chômage qui s'aggrave

La Réunion est la région française qui enregistre le taux de chômage le plus élevé : 41,6 % contre 12,8 % en métropole. La précarité d'emploi est répandue et s'est fortement développée depuis le début de la décennie. Un salarié sur quatre est employé à titre précaire, les jeunes et les femmes sont particulièrement touchés. Le taux de création net d'emplois pourtant élevé est insuffisant par rapport à la population active.

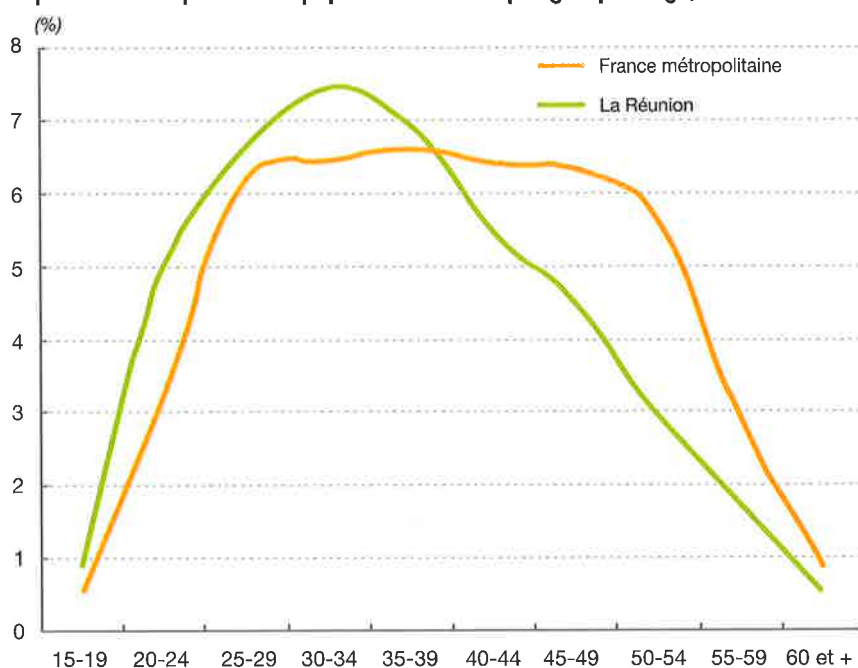
Même l'enseignement n'est pas égalitaire

Malgré une scolarité et un niveau d'instruction en constante progression, le niveau reste encore trop faible et concerne même les jeunes. Les taux de réussite aux examens quels qu'ils soient sont systématiquement inférieurs à La Réunion. Les tests d'évaluation aux apprentissages fondamentaux pratiqués lors des journées de préparation à la défense en 2001 révèlent que près d'un quart d'entre eux éprouvent des difficultés de lecture.

Population de 15 ans ou plus selon le diplôme



Répartitions comparées des populations actives par groupe d'âge, 1999



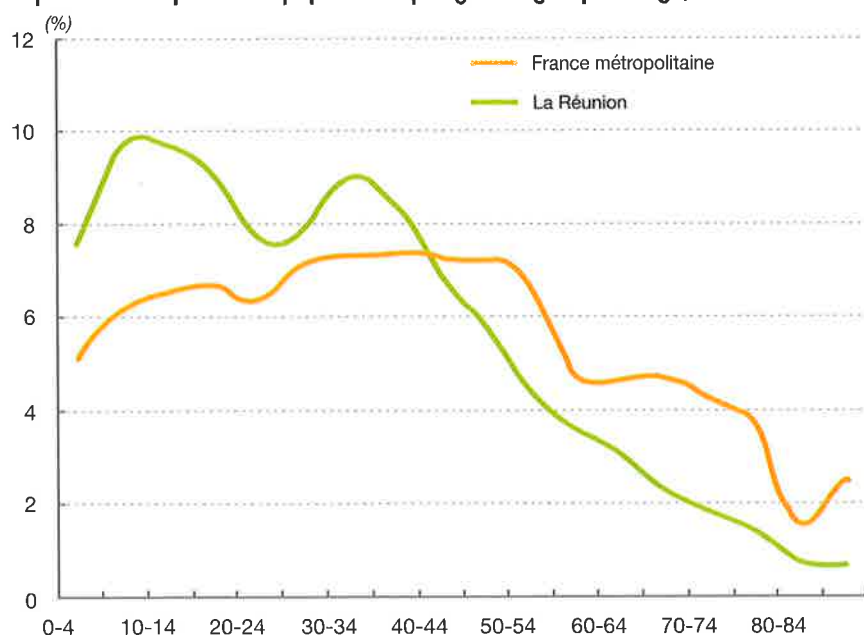
La pauvreté et la précarité persistent

Le taux de couverture du RMI passe du simple au quadruple entre l'île et la France entière. La part de foyers fiscaux non imposés est de 77 % en 1998 contre 47 % en métropole. Cette pauvreté engendre une recrudescence des crimes et délits qui, en dehors des atteintes à la personne (viols), étaient nettement inférieures à La Réunion que dans l'hexagone.

Disparités au cœur des villes : gros plan sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville à La Réunion...

Certains quartiers concentrent plusieurs handicaps : chômage important, habitat insalubre ou fortement dégradé, équipement public insuffisant, insécurité, retard scolaire, ... La politique de la ville se donne pour objectif de lutter contre les forces d'exclusion. À La Réunion, cet objectif s'accompagne de la prise en compte de particularismes locaux – géographiques, économiques, culturels, sociologiques... Une géographie prioritaire a été définie selon des indicateurs de difficulté. Le principe de discrimination positive s'applique sur ces territoires. Les territoires retenus sont ceux où les problèmes les plus cruciaux se posent pour les populations, là où l'intervention publique se justifie plus qu'ailleurs... Huit contrats de ville ont été signés pour la période 2000-2006, dont trois en intercommunalité, et concernent douze communes sur un total de vingt-quatre. Ainsi, les crédits politique de la ville viennent abonder les financements de droit commun.

Répartition comparée des populations par grands groupes d'âge, 1999



La politique de la ville

La politique de la ville vise à réinsérer durablement dans la ville les quartiers en difficulté. Pour cela, elle traite avant tout les facteurs à l'origine de l'exclusion urbaine et sociale dont souffrent ces quartiers. La politique de la ville s'attache à donner à chaque habitant une vie normale dans un souci de justice, d'égalité des chances et d'équité, renforcé autour de trois priorités : l'emploi, la sécurité et la prévention, l'éducation. La politique de la ville, longtemps considérée comme un amortisseur social ayant joué davantage un rôle de réparation, a aujourd'hui une ambition plus large. Elle veut mettre en œuvre dans le cadre d'un projet global de territoire, un véritable développement économique social et urbain de ces quartiers dits défavorisés où vivent cinq millions de personnes.

Quels principes ?

Pour améliorer l'exercice d'une véritable politique de la ville, pour sortir d'une logique d'opportunité et pour éviter un éparpillement des actions, La Réunion s'est dotée d'un cadre de référence, rédigé par l'AGORAH, qui s'appuie sur un diagnostic partagé, qui formalise les priorités de l'État, de la Région et du Département et qui définit en toute lisibilité les grands principes de la politique de la ville assortis d'une série de prescriptions opérationnelles. Les principes sont sous-tendus par le double souci de répondre aux besoins de participation des habitants et d'assurer une évaluation des projets en continu.

Principe 1 : conforter le lien social ;

Principe 2 : développer la formation initiale et continue dans les quartiers ;

Principe 3 : accentuer la création d'activité et d'emplois ;

Principe 4 : promouvoir une ville adaptée aux réalités de la Réunion.

À partir de ces principes, chaque partenaire interviendra plus particulièrement dans son champ de compétence.

Pour l'État : la sécurité, l'éducation, l'habitat et l'emploi ;

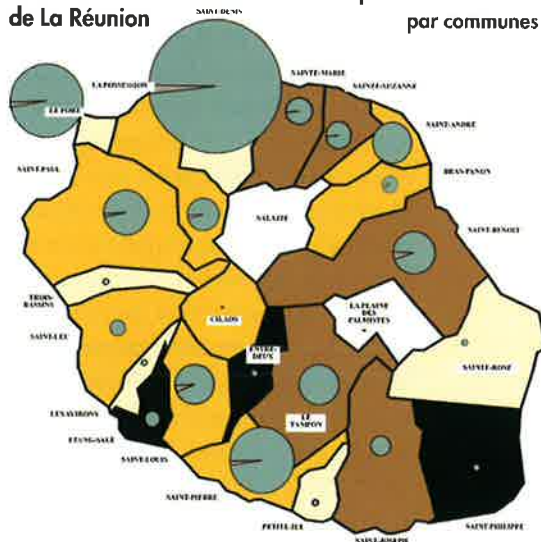
Pour la Région : l'économie alternative, l'aménagement du territoire et l'ouverture en termes économiques et culturels ;

Pour le Département : l'action sociale, l'éducation et la mobilité, et le développement local.

L'apport de l'agence dans le dispositif mis en place

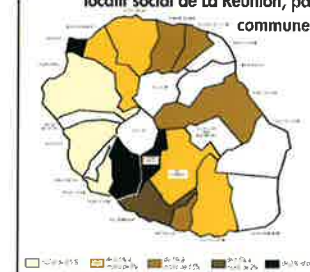
- Rédaction avec les partenaires : (l'État, la Région et le Département) d'un document cadre «Priorités partagées» en 1999-2000.
- Intervention et apport d'un soutien technique à l'évaluation par site en faisant vivre un tableau de bord à un niveau infra-communal et conseils méthodologiques.
- Assistance au travail d'évaluation des contrats de ville auprès des chefs de projet.
- Rédaction de fiches profils à l'échelon des quartiers prioritaires.
- Évaluation annuelle et pour la quatrième année consécutive en 2003, au niveau régional de la politique de la ville, au moyen d'un outil «Le tableau de bord des indicateurs d'évaluation» : celui-ci comprend une vingtaine d'indicateurs choisis en partenariat avec les acteurs de la politique de la ville et fait référence aux priorités partagées.

Taux de mobilité en 2001 dans le parc locatif social de La Réunion par communes



Sources : DDE, service Habitat
Réalisation : AGORAH (SL), octobre 2002

Taux de vacance en 2001 dans le parc locatif social de La Réunion, par communes



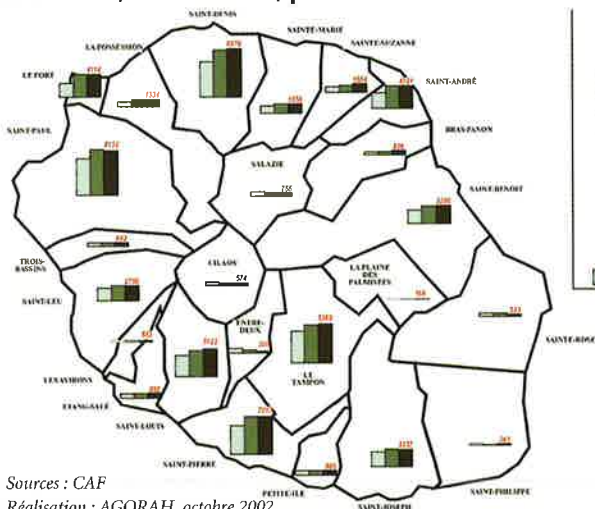
Nombre de logements locatifs sociaux



Taux de mobilité en 2001



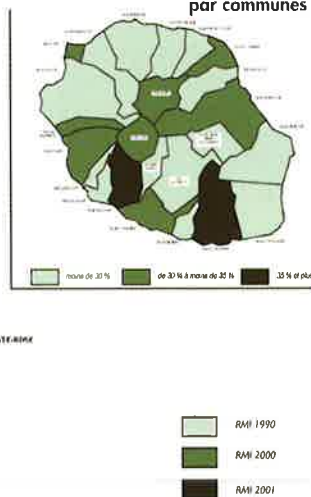
Évolution du nombre de bénéficiaires du RMI entre 1990, 2000 et 2001, par communes



Sources : CAF

Réalisation : AGORAH, octobre 2002

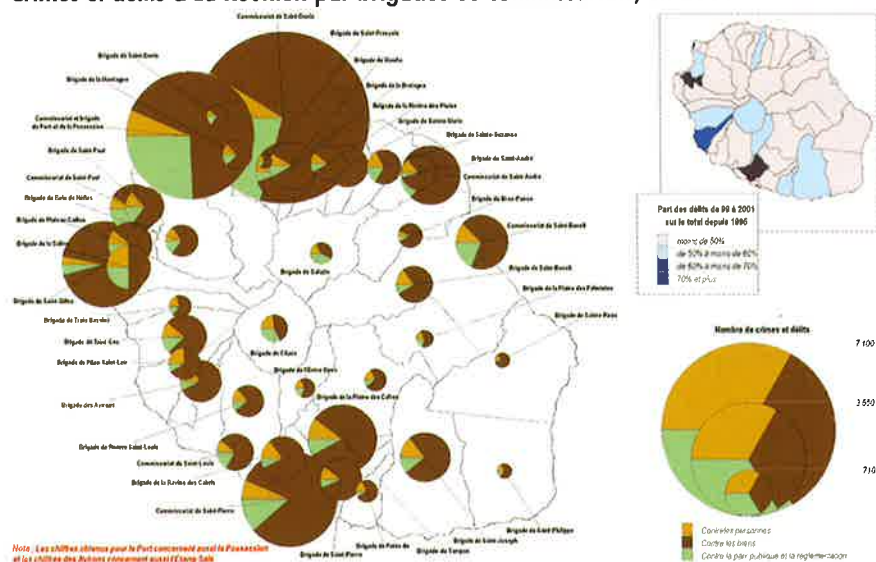
Nombre de bénéficiaires du RMI pour 100 ménages au 31/12/2001 par communes



Les indicateurs de suivi du tableau de bord des indicateurs d'évaluation

- évolution de la population et du parc de logement,
- évolution des actions éducatives en milieu ouvert (AEMO),
- évolution du nombre des équipements socio-culturels,
- évolution du nombre des équipements sportifs,
- évolution du nombre de services de proximité,
- évolution du taux de réussite au brevet des collèges,
- évolution des résultats aux tests de CE2,
- évolution des résultats aux tests des apprentissages fondamentaux,
- évolution du nombre des demandeurs d'emploi,
- évolution de la création et de la disparition des entreprises,
- évolution du nombre de bénéficiaires du RMI,
- évolution des taux de vacance et de mobilité dans le parc locatif social,
- évolution du nombre de logements précaires et insalubres,
- évolution du nombre de crimes et délits selon le type et le lieu de l'infraction.

Crimes et délits à La Réunion par brigades ou commissariats, en 2001



Note : Les chiffres obtenus pour le Port concernent avant la Pénalisation et les chiffres des Délits concernent aussi l'Étang Salé.

Source : Observatoire Départemental de la Délinquance _ Réalisation : AGORAH, octobre 2002

Fiche profil des quartiers prioritaires de la Politique de la ville

commune : Saint-Denis, quartiers prioritaires : Camélias, Vauban, Montgaillard

Données essentielles Thème : Formation	Quartiers prioritaires : Camélias, Vauban, Montgaillard		Total de tous les quartiers prioritaires dans la commune de St Denis		Total commune de St Denis hors quartiers prioritaires		Total de la commune de St Denis	Total La Réunion
Scolarisation et lieu d'études								
Ensemble	23 556	100 %	80 928	100 %	46 028	100 %	100 %	100 %
dont inscrits dans un établissement d'enseignement	7 445	32 %	28 761	36 %	15 056	33 %		34 %
Part des inscrits dans un établissement	32 %		36 %		33 %		35 %	
dont dans la même commune	7 218	31 %	27 910	34 %	14 559	32 %	33 %	30 %
dont dans deux communes différentes	227	1 %	851	1 %	497	1 %	1 %	4 %
Population de 15 et plus selon le diplôme								
Population de 15 ans et + - ensemble	18 775	100 %	63 590	100 %	35 896	100 %	100 %	100 %
Élèves ou étudiants	2 705	14 %	11 740	18 %	5 205	15 %	17 %	14 %
Non élèves ou étudiants	16 070	86 %	51 850	82 %	30 691	85 %	83 %	86 %
dont aucun diplôme	6 117	36 %	24 301	38 %	12 908	36 %	37 %	49 %
dont CEP	882	5 %	3 110	5 %	1 697	5 %	5 %	4 %
dont BEPC	1 469	8 %	4 199	7 %	2 670	7 %	7 %	6 %
dont CAP, BEP	2 236	12 %	7 525	12 %	4 101	11 %	12 %	12 %
dont Bac ou brevet professionnel	1 983	11 %	5 577	9 %	3 819	11 %	9 %	7 %
dont Bac + 2	1 017	5 %	2 712	4 %	2 059	6 %	5 %	3 %
dont diplôme supérieur	1 766	9 %	4 426	7 %	3 437	10 %	8 %	4 %
Population de 15 et plus selon le niveau d'études								
Population de 15 ans et + - ensemble	18 775	100 %	63 590	100 %	35 896	100 %	100 %	100 %
Élèves ou étudiants en cours	2 705	14 %	11 740	18 %	5 205	15 %	17 %	14 %
Non élèves ou étudiants	16 070	86 %	51 850	82 %	30 691	85 %	83 %	86 %
dont à l'école primaire	3 550	19 %	12 924	20 %	6 976	19 %	20 %	26 %
dont au collège ou CAP ou BEP	5 981	32 %	20 967	33 %	10 959	31 %	32 %	37 %
dont en classe de seconde, première ou terminale	3 147	17 %	9 167	14 %	6 232	17 %	15 %	13 %
dont en études supérieures	3 392	18 %	8 792	14 %	6 524	18 %	15 %	10 %

Source : INSEE, données du RGP 1999
© AGORAH

Metz : le phénomène ségrégatif, objet de mesure ?

OUTILS ET MÉTHODES

Tout discours sur la ségrégation pose le principe même de la mesure puisqu'il laisse entendre que ce phénomène varie en intensité dans l'espace et le temps, présupposant donc la pertinence de cette mesure. L'approche quantitative apparaît comme un support précieux dans l'étude des aspects spatiaux de la ségrégation. Les configurations les plus fréquemment rencontrées étant infiniment complexes, des outils divers sont utilisés. Les indices de ségrégation et l'analyse multidimensionnelle représentent les deux grands moyens habituellement utilisés pour rendre compte d'un tel phénomène.

L'approche quantitative est perçue comme une approche intéressante dans l'étude des aspects spatiaux de la ségrégation. On se heurte rapidement, eu égard au nombre d'interactions recensées, à la complexité de distinguer des territoires dits homogènes (sur la base de critères simples). C'est pourquoi, leur analyse nécessite des outils d'observation particulièrement rigoureux.

Des méthodes de mesure qui ne répondent pas aux mêmes objectifs

L'ensemble des études traitant de la ségrégation évoque de manière usuelle des degrés d'intensité. Cela présuppose la possibilité de mesurer le phénomène dans l'espace et le temps. Or, souvent utilisés, les outils de mesure mis à la disposition des acteurs sont rarement l'objet d'une remise en question. Pourtant, ils ne vont pas sans difficultés. Le présent article n'a pas pour but de définir plus précisément la notion de ségrégation. Néanmoins, en amont de toutes approches, lorsque sont appréhendés les aspects ségrégatifs, leur contenu sémantique apparemment consensuel, devrait être défini au mieux. En effet, une des réserves couramment émises à l'encontre du phénomène est son imprécision. D'ailleurs, le fait que le mot ségrégation soit souvent accompagné d'un qualificatif «urbaine», «spatiale», «sociale», «résidentielle»... souligne l'approximation du concept.

Les instruments de mesure de la ségrégation mettent en avant deux grandes catégories de questionnements et y répondent différemment.

Lorsque l'on cherche à classifier au sein d'une ville ou d'une agglomération, par exemple, les subdivisions en fonction de leur plus ou moins forte ségrégation, l'analyse factorielle semble l'outil le mieux adapté. Dans ce cas, l'objectif est de trouver la configuration spatiale (étendue et découpages des unités géographiques) en fonction des critères préalablement définis.

Les méthodes d'analyse multivariée sont usitées afin d'étudier les systèmes de proximités et de distances formées par l'inégale répartition des différentes catégories auxquelles on s'intéresse dans un espace quelconque. Le principal avantage de ces techniques est de trouver, malgré l'étendue des caractères étudiés et la finesse de la partition



Exemple de la mixité des fonctions urbaines : une cellule commerciale en rez-de-chaussée et des étages supérieurs destinés à l'habitat. Angle des rues St Livier et de Castelneau, quartier du Sablon à Metz.

© AGURAM

Vue d'un habitat individuel, type de construction classique et quasi exclusif des communes périphériques de l'agglomération messine, commune de Chieulles.
© AGURAM



spatiale, une logique, des rapprochements entre variables de différentes natures. Aussi, l'analyse multivariée synthétise l'information mais permet également de situer avec précision la position de chaque unité (îlot, IRIS, quartiers, villes...) au sein d'un système de représentation qui se dégage de la matrice des données.

Les limites de ces méthodes obligent à s'entourer de précautions lorsque la phase d'interprétation est atteinte. En effet, la métrique des distances observées dans un espace multidimensionnel est inégale selon que les points représentant les variables se positionnent en périphérie du nuage de données ou à proximité de son centre de gravité. De plus, l'échelle des distances varie considérablement si on soumet l'analyse à des tableaux de données différentes.

Second cas de figure, on cherche à comparer des entités spatiales entre elles selon leur degré de ségrégation ou encore, s'interroger sur l'évolution du phénomène ségrégatif entre deux dates. De nombreux indicateurs permettent de répondre à ces types de question : cinq dimensions, dès lors, sont observables :

- l'égalité : les indices d'égalité mesurent la sous-représentation ou, au contraire, la sur-représentation d'un groupe dans les unités spatiales ;
- la concentration : il réfère à l'espace physique occupé par un groupe (très souvent en terme de superficie) ;

- l'agrégation spatiale : plus un groupe occupe une unité spatiale contiguë et forme un fragment spécifique au sein de la ville, plus il est regroupé et donc ségrégué ;
- l'exposition : il évoque la possibilité d'interaction entre les membres du même groupe à l'intérieur des délimitations spatiales ; cela mesure la probabilité qu'un membre d'un groupe rencontre un membre qui lui est identique (ou différent) dans une unité spatiale donnée ;
- la centralisation : elle mesure la proximité d'un groupe à une centralité établie ; au sein d'une ville, plus un groupe est localisé près du centre ville, plus il est centralisé.

L'ensemble de ces indices donne la possibilité, au moyen de calculs relativement simples, de présenter des indications statistiques synthétiques sous forme d'une mesure des contrastes ou similitudes des distributions spatiales relevées à une échelle donnée.

Une mesure grandement dépendante de la qualité des sources

Les mesures de la ségrégation, à l'instar de toutes études basées sur l'analyse de données, sont dépendantes de la qualité et du choix des variables. Si l'un des éléments consensuels de l'emploi de la notion de ségrégation

est la recherche de frontières spatiales séparant des groupes identifiés, la précision et la stabilité des grilles de classement des phénomènes observés trouvent une acuité majeure. Actuellement, tous les courants de la géographie quantitative convergent pour déclarer que la qualité des sources, le choix des variables mais aussi les méthodes adoptées influencent indéniablement les résultats. Au contraire, les méthodes multidimensionnelles aident à valider ou non des catégories préconstruites des sources de données employées.

Les mesures de la ségrégation rencontrent des problèmes liés à toutes autres mesures. Les évolutions constatées sous forme de ratios, de pourcentages, d'indices synthétiques... cachent une extrême diversité de mouvements. Ainsi, dans un quartier nouveau donné, la division sociale de l'espace est analysée à travers deux catégories, les ouvriers et les cadres supérieurs. Si, entre une date T et une autre T+1, ces derniers voient leur pourcentage augmenter, il est possible de conclure à une forme de ségrégation (prix des loyers augmentent, les ménages les plus modestes sont obligés de déménager vers des lieux plus abordables...). Or, cette évolution peut correspondre effectivement à une augmentation de l'effectif des cadres supérieurs, mais aussi à un des cas de figure suivant : diminution du nombre d'ouvriers, stabilité des ouvriers et augmentation de l'effectif des cadres supérieurs, stabilité des cadres supérieurs et diminution des ouvriers... Autant de situations totalement différentes. Le problème se complique encore si l'on intègre plus de deux catégories ou lorsque l'on prend en considération les mécanismes qui entraînent ces variations.

Une forte influence des échelles d'observation

La notion de ségrégation s'utilise habituellement pour caractériser un espace présentant une homogénéité certaine et s'opposant de ce point de vue aux autres unités spatiales. Un quartier ségrégué est donc une zone qui présente un ou des caractères atypiques.

Pourtant, au sein d'une même aire d'étude, il est possible de parler de ségrégation quand des aires de résidence différentes sont entrelacées et sources de tensions et de problèmes. La notion est alors utilisée pour un espace diversifié en son sein. Dans ce cas, il existe une frontière spatiale au cœur même de l'unité géographique de base, preuve de la difficulté et de l'influence du choix de l'échelle d'observation. La ségrégation peut être horizontale, un quartier de logements sociaux par rapport à une ville, un ensemble immobilier par rapport à son environnement urbain. Sa dimension verticale ne doit pas être oubliée au sein d'un même immeuble : une ségrégation peut s'avérer en fonction de l'étage habité. Une question est sous-jacente : quelle est la limite entre la mixité et la ségrégation, quel seuil adopter ?

Autre problème lié à l'échelle spatiale, la variation des valeurs prises par les indices de ségrégation et de dissimilarité en fonction du niveau d'observation adopté

Les mises en garde précédentes, qui concernent les outils de mesure du phénomène de ségrégation, sont très sommaires et loin d'être exhaustives.



Analyse-quantitative/analyse-qualitative : une complémentarité pas toujours exploitée

Au-delà de toutes les considérations d'ordre technique on s'aperçoit que la littérature dédiée à ce thème met l'accent sur une carence importante. La plupart des études sur la segmentation sociale de l'espace, sur la fragmentation spatiale... reposent sur des analyses quantitatives. Elles permettent d'éclairer les options résidentielles des ménages en fonction des statuts socio-économiques, de la localisation des différents segments immobiliers... le tout dans des contextes économiques, historiques et géographiques. Néanmoins, la nature des sources ou les niveaux d'analyse font qu'elles apportent surtout un éclairage, certes intéressant et indispensable, mais partiel, des disparités socio-spatiales.

En effet, un second type d'études existe. Il s'agit des approches fondées sur des enquêtes par questionnaires ou entretiens afin de mieux cerner les motivations des ménages, leur histoire résidentielle, leur connaissance du marché du logement de leur ville, des images qu'ils ont des quartiers et des logements de leur ville...

La principale critique réside dans la trop rare simultanéité de ces deux méthodes malgré leur complémentarité évidente. De nombreuses raisons sont avancées : les divergences théoriques évidemment, même si cette affirmation semble être de moins en moins évidente ; les difficultés d'organisation et surtout le coût des approches qualitatives paraissent désormais plus prégnantes.

Franck Ceccato

Vue d'un grand ensemble de logements locatifs sociaux, quartier de La Patrotte à Metz.
© AGURAM

Lille : comprendre et agir sur les territoires de la métropole

OUTILS ET MÉTHODES

L'Observatoire des évolutions sociales et urbaines est un outil de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole. Il a été créé à l'issue du contrat d'agglomération 1992-1994 par Lille Métropole communauté urbaine (LMCU), l'État et le Conseil régional du Nord-Pas de Calais. L'objectif de l'époque était de doter la métropole d'un outil pérenne, capable de produire en continu les éléments statistiques nécessaires à la connaissance du profil social, urbain et économique de l'arrondissement de Lille, de mettre en évidence les écarts de développement entre communes et quartiers, d'analyser et aider à la compréhension des dysfonctionnements du territoire.

Connaître les tendances d'évolution sur tout le territoire, et sous différents aspects

Dès 1994, cinq champs d'observation ont été définis :

- «la solidarité territoriale», qui se concentre sur la répartition des richesses et des charges ;
- «les mutations et la vitalité des quartiers», champ qui exploite les indicateurs de reconquête urbaine et de comportement des ménages en matière d'investissement en réhabilitation, d'ouverture de commerces, de construction neuve, de mutabilité foncière ou d'engagement dans la vie associative ;
- «la pauvreté-précarité» qui concerne le profil des ménages de la métropole ;
- «l'utilité sociale» qui se consacre aux équipements et aux réseaux de transports en commun en considérant leur répartition sur le territoire,

leur niveau d'utilisation et leur appropriation par les ménages ;

- «le déplacement des hommes et des capitaux», autres révélateurs de l'attractivité des territoires.

Ces cinq champs ont servi de support à la constitution des bases de données de l'Observatoire. Aujourd'hui, les trois premiers sont largement couverts, les deux derniers doivent encore être développés.

Une vision partagée des tendances et évolutions sur l'arrondissement de Lille

Grâce à un travail partenarial continu, basé sur un mode de fonctionnement rigoureux et constant, l'Observatoire des évolutions sociales et urbaines se positionne comme «une tête de réseau» en matière de données, qu'il ne produit pas, mais collecte et valorise. Les données, et en particulier les données de gestion émanant de différents pourvoyeurs, tels que

l'Insee, la DRE, la DDE, LMCU, l'ANPE, les ASSEDIC, la DGI, les CAF, l'Inspection académique, le Rectorat, l'ORS, l'INSERM, l'URCAM, les CPAM, la DDSF... Le travail d'adaptation des bases, leur géolocalisation par exemple, permet ainsi de mobiliser les gestionnaires et les professionnels autour de l'interprétation, de la validation de ces données, de leur restitution complète et partagée.

L'Observatoire, par sa capacité de diffusion, d'animation de réseaux et par la reconnaissance de la part des partenaires, qui en font une référence pour la définition d'indicateurs, leur interprétation et la vision d'ensemble, est un outil permettant de comprendre les tendances d'évolution à l'œuvre sur l'arrondissement de façon très transversale.

Un travail permanent, exhaustif et continu

L'Observatoire est un outil fonctionnant en continu à l'échelle de l'arrondissement. Le travail, à grande échelle dans la durée, permet de constituer les données de base pour effectuer les comparaisons et mesurer les évolutions. Il s'effectue donc sur l'ensemble des communes de l'arrondissement, voire au delà, permettant ainsi de saisir les évolutions au niveau global de la métropole, comme les déséquilibres entre territoires, communes ou quartiers, à une échelle infra communale. Les échelles d'observation permettent cette analyse à différents niveaux, en allant du plus large au plus fin : aire d'influence, arrondissement, communes, quartiers de 5 000 habitants pour les communes urbaines de plus de 10 000 habitants, IRIS 2000...

L'Observatoire s'intéresse à l'urbain dans toute la complexité de ses aspects. Il couvre donc largement les champs sociaux traditionnels des politiques de la ville, mais aussi des phénomènes plus dynamiques, tels que la construction neuve, la réhabilitation qui sont des signes de vitalité et d'attractivité des quartiers. La mesure des phénomènes impose une observation long terme. Elle nécessite le recul et exige une stabilité dans les données (même donnée, même interprétation). Elle impose enfin une connaissance régulière. L'ensemble des bases de données sont donc, autant que possible, mises à jour régulièrement. Elles sont livrées par les pourvoyeurs, dans le cadre de conventions de partenariat.

Adapter l'Observatoire aux exigences de suivi des territoires concernés par la politique de la ville et de la «ville renouvelée»

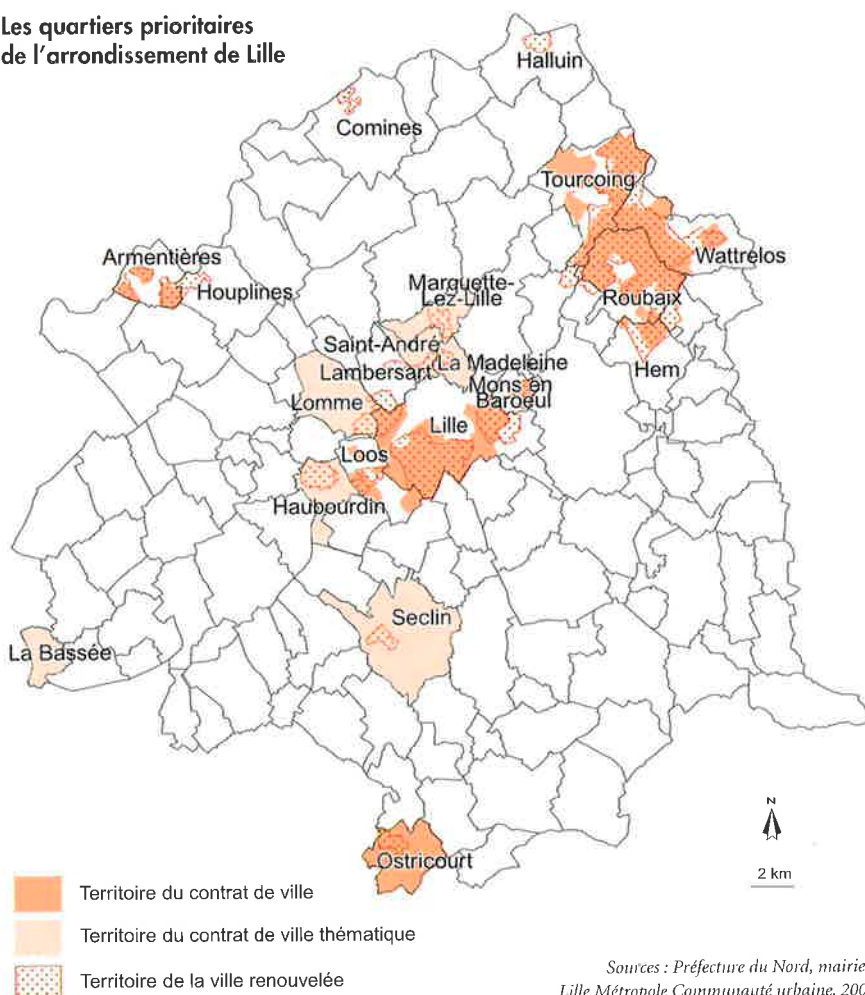
Lors de la mise en place du nouveau Contrat d'agglomération 2000-2006, l'Observatoire disposait d'une expérience suffisante pour que soit envisagée une adaptation de son fonctionnement et de sa production aux impératifs d'observation, et d'aide à l'évaluation des politiques contractuelles développées par l'État, de la politique de la ville, ainsi que de la politique de «ville renouvelée» mise en place par Lille Métropole Communauté urbaine.

Depuis septembre 2001, dans le cadre du Contrat d'agglomération 2000-2006, l'Observatoire de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole cible ses travaux sur les quartiers prioritaires, afin de permettre aux acteurs de la politique de la ville et de la ville renouvelée et aux communes de mesurer la pertinence des dispositifs mis en place pour contribuer à la réduction des disparités territoriales et éventuellement les réajuster.

Un suivi plus proche de la géographie de la politique de la ville

Dans le cadre de cette mission spécifique, l'observation des phénomènes urbains et sociaux permet à une échelle large de saisir les dysfonctionnements internes de la métropole. A une échelle plus fine, celle du quartier «5 000 habitants», le suivi permet une connaissance précise des territoires infra-communaux. Au total, 23 communes sur les 126 que compte l'arrondissement de Lille font l'objet d'analyses plus fines. Il s'agit des cinq villes du Grand projet de ville, Lille, Roubaix, Tourcoing, Hem et Wattrelos, qui constituent le «cœur de cible 1» du contrat de ville, des quatre communes en «cœur de cible 2», puis de sept communes en contrat de ville thématique. Par ailleurs, 22 communes sont couvertes par la politique de la «ville renouvelée» de la communauté urbaine de Lille. Une part importante de la population de l'arrondissement est concernée, puisque 425 000 personnes vivent dans ces quartiers prioritaires. Ces habitants sont répartis en 162 000 ménages, soit 36 % des ménages de l'arrondissement. Les travaux de l'Observatoire permettent de donner aux élus et techniciens les moyens d'identifier les sites, la nature et la gravité des écarts urbains et sociaux internes à la métropole afin qu'ils définissent les périmètres et le contenu des interventions.

Les quartiers prioritaires de l'arrondissement de Lille





© ADU - DL

Une observation pour alimenter l'évaluation de la politique de la ville

L'Observatoire des évolutions sociales et urbaines a publié un Atlas des politiques prioritaires concernant les différents champs d'intervention des procédures publiques de «rattrapage» en matière d'éducation, de développement économique, emploi, insertion, santé, habitat, renouvellement urbain, lutte contre la délinquance. Il s'agit d'un outil rassemblant les données concernant les différentes actions en cours et leurs périmètres d'application.

Une fois les politiques publiques mises en œuvre, les travaux thématiques de l'Observatoire permettront aux partenaires de la politique de la ville d'identifier les évolutions (rattrapages, stabilisations, aggravations) et d'aider à leur compréhension. Les partenaires pourront alors ajuster leurs actions en cours d'intervention (concentration accrue des efforts, modification des dispositifs), et réaliser leur propre évaluation tout au long de la période du contrat de ville. L'année 2003 est en particulier une année charnière dans l'évaluation de l'ensemble des dispositifs.



© ADU - DL

Une approche par thématique sur un rythme biennal

Les quartiers prioritaires sont observés au travers de six thématiques, croisant les grands enjeux du contrat de ville : la délinquance ; l'éducation ; le chômage et l'emploi ; la pauvreté et la précarité ; l'habitat et le renouvellement du parc ; la santé.

Chacune des six thématiques retenues fait l'objet de publications alternées sur un rythme de deux ans. Au cours de l'année 2002, les travaux effectués ont principalement porté sur les thèmes de la délinquance et de l'éducation. Les résultats ont fait l'objet d'une série de publications dressant un tableau global pour l'arrondissement de Lille et des tableaux par commune de la situation dans les quartiers «prioritaires».

Deux réunions de synthèse ont donné l'occasion d'exposer devant l'ensemble des acteurs intéressés les grandes conclusions des études, à l'échelle de l'arrondissement.

Les travaux concernant les quatre autres thèmes d'observation retenus – chômage et emploi ; habitat et renouvellement du parc ; pauvreté et précarité ;

santé aboutiront en 2003. Ils feront l'objet, à leur tour, de publications et de séances de restitution avec les partenaires de l'agence.

Ces travaux d'observation répondent à un double objectif : il s'agit bien sûr de donner une vision synthétique de la situation des quartiers «prioritaires» à travers une série d'indicateurs adaptés aux thèmes traités ; il s'agit également, au stade actuel, de constituer un «état zéro», une référence de départ pour le suivi dans le temps des évolutions de ces territoires ; il est convenu, en effet, de reprendre tous les deux ans, d'ici à 2006, le même type de mesure pour apprécier les évolutions.

Les indicateurs chiffrés ne sont pas les seuls outils de l'observation mise en œuvre ; ils sont enrichis par les nombreuses données «qualitatives» et concrètes recueillies auprès des élus et des nombreux intervenants (services administratifs, associations, acteurs de terrain) associés aux travaux.

Agnès Demotie

Île-de-France : les démarches de gestion urbaine de proximité

Confrontés à la dégradation de certains quartiers, les pouvoirs publics ont réhabilité, requalifié, désenclavé, démoli et, plus récemment, «renouvelé» l'urbain. Plusieurs bilans ont montré l'insuffisance de cette politique centrée exclusivement sur l'aménagement. Des études ont souligné l'importance accordée par les habitants de ces quartiers à l'amélioration du cadre de vie, des services et de la tranquillité. Les difficultés de pérennisation des investissements réalisés, ainsi que les surcoûts de gestion dans les quartiers en politique de la ville, sont aussi largement reconnus. Le pari des démarches de gestion urbaine de proximité qui s'élaborent en Île-de-France est d'affirmer que ces dysfonctionnements viennent moins de la défaillance d'un acteur que d'un déficit de coordination. D'une façon générale, villes et bailleurs gèrent correctement les quartiers dont ils ont la charge.

Nombre de dysfonctionnements dans la gestion des quartiers en politique de la ville sont générés par la faible circulation de l'information, par le déficit de coordination et de mutualisation des moyens. L'enjeu des démarches de gestion urbaine de proximité est alors de mieux coordonner les interventions des gestionnaires de ces quartiers.

Dans le cadre des contrats de ville 2000-2006, une vingtaine de sites franciliens sont déjà engagés dans ces démarches, qui conduisent à la signature d'une convention entre les principaux financeurs, commune, État, bailleurs, Conseil régional, Conseil général... Chanteloup et Nanterre sont les premières à avoir signé une telle

convention, bientôt suivies par Évry, Trappes, Saint-Denis, Montreuil, Aulnay-sous-Bois, Gennevilliers, le Val Maubuée... La lecture des conventions montre la diversité des actions et des sommes en jeu : financement d'une équipe anti-graffitis, d'un poste de club de prévention ou de correspondant de nuit, rénovation de l'éclairage, créa-



Des problèmes récurrents d'un site à l'autre.



Des problèmes récurrents d'un site à l'autre.

tion d'un jardin, peinture des cages d'escaliers, installation d'une antenne de proximité du bailleur... L'unité vient en premier lieu de la démarche et du mode de travail entre acteurs.

Des problèmes récurrents dont l'acuité, la localisation et la causes varient.

Les problèmes les plus fréquents sont connus et visibles : saleté, difficulté de gestion des ordures ménagères ou des encombrants, dysfonctionnements liés au passage au tri sélectif, obsolescence du mobilier urbain, inadaptation de l'éclairage et de la signalétique, manque de protection des pieds d'immeubles, tags, dégradations, épaves, sentiment d'insécurité, tensions entre habitants... Ils sont souvent dus à un manque de coordination : espaces résiduels dont personne ne s'estime responsable, manque de cohérence dans les heures d'ouverture des équipements, saletés sur le bitume laissées par les agents d'entretien des espaces verts, tags enlevés sur les murs des bâtiments communaux et non sur ceux du

baillieur... Le niveau d'acuité des problèmes varie toutefois en fonction des sites. Un quartier en Zone urbaine sensible est souvent extrêmement différencié du point de la vue de la gestion. Seul un diagnostic fin permet de localiser les problèmes, d'en identifier l'acuité, l'ancienneté et les raisons.

Dans la plupart des quartiers des villes, la gestion semble «aller de soi» ; les interventions des prestataires garantissent un niveau de qualité suffisant. Pourquoi n'est-ce pas le cas dans les quartiers en politique de la ville ? Les raisons sont multiples : formes architecturales et urbaines qui ne correspondent plus aux attentes et génèrent des surcoûts de gestion, parcellaire inadapté, politiques d'attribution⁽¹⁾ des logements regroupant les populations les plus fragilisées dans les quartiers les moins attractifs, faiblesse des ressources de certaines collectivités locales, investissement limité des associations de locataires dans ces enjeux de vie quotidienne...

Les raisons de l'intérêt pour la gestion urbaine

Depuis une décision du Conseil interministériel des villes de juin 1998 et une note de cadrage entre l'État et l'Union HLM de juin 1999, villes, bailleurs et professionnels se sont progressivement saisis de cet enjeu : des démarches se sont développées en Île-de-France. Comment expliquer l'intérêt des acteurs de terrain pour ce sujet ?

Les attentes de «proximité» des habitants

Plusieurs enquêtes récentes ont mis en lumière l'importance accordée par les habitants des quartiers en politique de la ville à la qualité de la gestion de leur quartier. L'enquête menée en 1998 par l'IPSOS et le BIPE pour la CDC⁽²⁾ révèle que la sécurité et la propreté sont considérées comme une priorité par respectivement 58 % et 53 % des 800 habitants interrogés. Même si ces travaux ont eu un faible impact, il est aujourd'hui admis que les habitants des quartiers en politique de la ville attendent davantage de présence, de réactivité et d'efficacité de la part des professionnels.

Le malaise du personnel de terrain

La diffusion de ces démarches peut-elle s'expliquer par le malaise du personnel de proximité ? Est-elle liée aux difficultés rencontrées par les bailleurs d'Île-de-France pour recruter leurs gardiens ? La montée d'une demande de proximité et de sécurité a conduit à accroître le nombre d'agents de terrain dans les quartiers en politique de la ville. Le récent «décret gardien» impose aux bailleurs un gardien pour 100 logements. Dans un quartier en politique de la ville de 10 000 habitants, par exemple, ce sont près de 70 agents (hors personnel des établissements scolaires) qui sont présents sur le terrain. Il s'agit de gardiens, d'agents d'entretien, de jardiniers, d'agents locaux de médiation sociale, d'éducateurs ou d'îlotiers. Dans la majorité des cas, ces agents se connaissent à peine et font part d'un sentiment d'isolement et d'impuissance. Coordonner les interventions des acteurs de terrain contribue à rassurer le personnel et, indirectement, les habitants.

L'effet «levier» des financements

Le développement de ces démarches s'explique aussi par l'opportunité des financements disponibles. Plusieurs types de financements permettent de mettre en œuvre les plans d'actions : appel à projet «Mieux vivre ensemble», subventions «qualité de services», crédits de fonctionnement et d'investissement des contrats de ville, aides régionales à l'investissement dans les espaces collectifs... L'exonération de taxe foncière sur la propriété bâtie accordée aux bailleurs par l'État pour une durée de cinq ans en échange d'actions sur la gestion urbaine a aussi, dans certains sites, constitué un levier pour le développement de ces démarches.



Coordonner et renforcer l'entretien du quartier.

© F. Astier - RIF

(1) Iaurif, Région Île-de-France, Préfecture de la Région d'Île-de-France, *Urbanisme de dalles et quartiers d'habitat social*, 1996.

(2) Enquêtes *Vivre la ville*, IPSOS-BIPE, Colloque Caisse des dépôts, janvier 1999.



© B. Guigou - LAURIF

Créer des lieux de collecte pour stocker les encombrants.

Les actions les plus innovantes

La désignation de personnes chargées de favoriser la coordination et la proximité est une des pistes les plus intéressantes. A Chanteloup-les-Vignes, un poste de chargé de mission gestion urbaine est rattaché au directeur général des services de la ville ; à Dammarie-les-Lys, le responsable des espaces verts s'appuie sur une réunion hebdomadaire de coordination avec le personnel de proximité et les prestataires de services ; à Aulnay-sous-Bois, des représentants de la ville et du bailleur font chaque semaine un état des lieux de leur quartier. Ces dispositifs impliquent le personnel de proximité et s'appuient sur des procédures et des outils d'évaluation et d'observation : comptes-rendus, fiches de relevé de dysfonctionnements, fiches d'état des lieux, visites de quartier, reportages photographiques... Ils ont pour ambition de mettre en place des modes d'intervention plus réactifs et efficaces : « brigade verte », équipe chargée du nettoyage des tags...

La mise en place de ces dispositifs est facilitée par l'existence de structures décentralisées et de personnes chargées de la transversalité : unité de gestion du bailleur ou équipe municipale de secteur associant un élu de quartier, un professionnel chargé de la coordination et, pour chaque service, un référent territorial. La coordination entre ville et bailleur est aussi nécessaire au sein de la direction et de la hiérarchie intermédiaire. Différentes initiatives visent à former, outiller et mettre en réseau le personnel de terrain : élaboration d'un guide pratique sécurité et habitat par la commune, les bailleurs, l'AORIF⁽³⁾ et la police nationale à Cergy par exemple. Les conventions gestion urbaine intègrent des actions d'investissement dans les espaces collectifs : la résidentialisation, qui matérialise les limites entre espace public et semi-privatif et clarifie le statut du foncier ; la programmation pluriannuelle de travaux d'aménagement des espaces extérieurs (abribus, réfection des sols, construction de lieux de collecte des encombrants) ; l'intégration de principes de sécurisation pas-

sive dans les projets urbains. De façon plus ambitieuse certains s'efforcent d'intégrer les enjeux de maintenance dès la phase de programmation du projet urbain.

Force est de constater que l'implication des habitants dans la gestion urbaine reste marginale. Les exemples d'initiatives intéressantes sont connus : charte de bon voisinage entre bailleur, commune, habitants d'une même cage d'escalier, réseau d'habitants impliqués dans la vie locale ; fonds de travaux urbains... Différents outils pourraient servir de supports pour consulter et impliquer les habitants sur ces enjeux : les conseils de concertation des locataires instaurés par la loi SRU, les conseils de quartiers instaurés par la loi démocratie de proximité.

Comment pérenniser ces démarches ?

La pérennisation de ces démarches suppose que les acteurs en perçoivent clairement l'intérêt économique. Or, jusqu'à présent, à défaut de disposer d'outils territorialisés de suivi des dépenses, il est impossible de connaître précisément le coût de la gestion d'un quartier et d'évaluer de façon globale l'impact économique de ces démarches.

Brigitte Guigou

(3) Associations des organismes HLM de la Région d'Île-de-France.

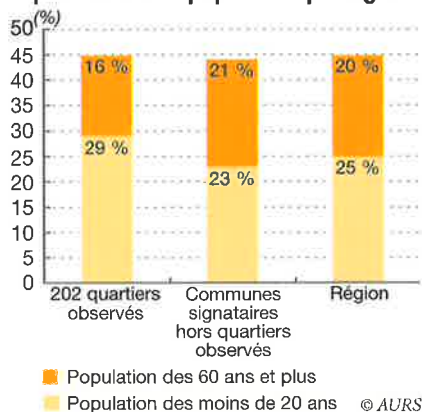
Le parc locatif social

Les 202 quartiers observés de la région Rhône-Alpes regroupent 55 % des logements locatifs publics des agglomérations ou communes où ils se situent, alors qu'ils représentent seulement 25 % de la population.

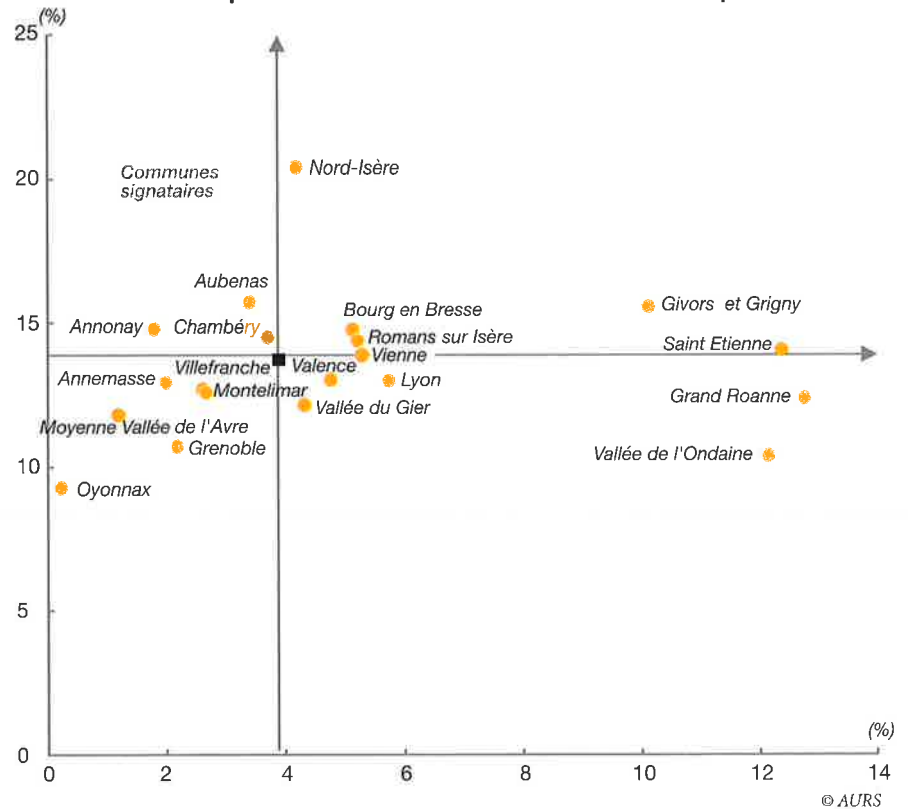
Le taux de vacance totale sur l'ensemble des quartiers observés s'élève à 6 % contre 1,7 % sur le reste des communes signataires des contrats de ville de la région. Dans certaines agglomérations ou communes, la vacance atteint plus de 12 % sur l'ensemble des sites «politique de la ville» notamment dans la vallée de l'Ondaine, dans le Grand Roanne ou encore à Saint-Étienne.

Cette vacance plus importante s'accompagne généralement d'une mobilité de population moins forte dans les quartiers observés. Dans la plupart des contrats de ville où le taux de mobilité est élevé, la part de logements construits après 1977 est importante et les loyers sont supérieurs. Cependant, d'un contrat de ville à un autre, les quartiers ont un fonctionnement résidentiel différent : certains contrats de ville enregistrent une mobilité et une vacance plus élevées que la moyenne de l'ensemble des communes signataires des contrats de ville, alors que dans d'autres, ces indicateurs se situent à un niveau inférieur

Répartition de la population par âge



Positionnement des quartiers selon la mobilité et la vacance dans le parc HLM



Les aides de la Caisse d'allocations familiales

La part de la population percevant une allocation de la CAF est plus importante dans les quartiers prioritaires (60 %) que dans le reste des agglomérations ou communes où ils se situent (45 %).

Dans certains contrats de ville, cette proportion dépasse 70 %, notamment sur l'ensemble des quartiers des agglomérations de Villefranche-sur-Saône, de Valence, de Romans-sur-Isère et Bourde-Péage ou encore à Aubenas.

Du fait du poids important du parc locatif social dans les quartiers politique de la ville, 47 % des ménages perçoivent une allocation logement. Par ailleurs, 13 % des ménages sont couverts par les minima sociaux (API, AAH, RMI), soit 2 fois plus que dans le reste des agglomérations ou communes porteuses des contrats de ville.

Les 202 quartiers prioritaires représentent 24 % des ménages des communes signataires des contrats de ville de la région, mais ils regroupent :

- 48 % des allocataires Rmistes ;
- 46 % des allocataires à bas revenus ;
- 58 % des allocataires à bas revenus avec deux enfants et plus.

Trois profils de ménages sont nettement représentés parmi les allocataires de la CAF dans les 202 quartiers observés : les personnes de plus de 60 ans, les familles nombreuses et les familles monoparentales.

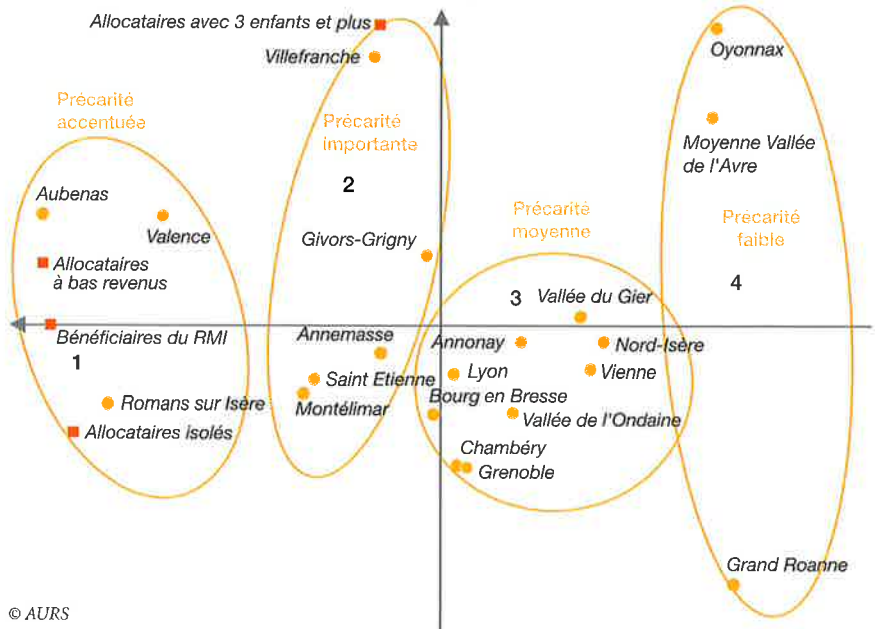
Chômage

Dans les agglomérations ou communes concernées par la politique de la ville, deux demandeurs d'emploi sur cinq résident dans l'un des 202 quartiers pris en compte dans le tableau de bord.

La part des jeunes demandeurs d'emploi est également plus élevée dans les quartiers prioritaires (21 %) que dans le reste des communes signataires (17 %). Ceci s'explique entre autre par la jeunesse de la population dans les quartiers.

Autre constat d'importance, la faiblesse des niveaux de formation et de qualification sont deux caractéristiques bien identifiées dans les quartiers observés. Ce constat est surtout perceptible dans les quartiers en contrat de ville de la moyenne vallée de l'Arve et d'Oyonnax (taux élevé de demandeurs d'emploi sans diplôme) et des quartiers en contrat de ville de la vallée de l'Ondaine, du district de Vienne, de la ville d'Aubenas et d'Oyonnax (taux élevé de demandeurs d'emploi de faible qualification). De façon générale, seuls les quartiers centraux à l'habitat et à la population plus diversifiés y font exception.

Typologie des quartiers selon les caractéristiques des allocataires



© AURS

Éducation

Dans le cadre du tableau de bord des quartiers de la politique de la ville en Rhône-Alpes, les données concernant l'éducation sont fournies au niveau des réseaux d'éducation prioritaire (REP). Il est toutefois très difficile d'associer un REP à un quartier de la politique de la ville, la logique de délimitation de ces périmètres étant différente.

Malgré la mise en place des cycles, accompagnée d'une réduction des redoublements, le retard de 2 ans et plus, à l'entrée en sixième reste un indicateur de difficulté scolaire. Les REP accueillent généralement une population qui présente davantage de retard scolaire, puisque celui-ci y est deux fois plus important à l'entrée en sixième. Toutefois, il existe de fortes disparités selon les contrats de ville : de 14 % dans l'agglomération valentinoise à 1 % dans l'agglomération roannaise.

Les orientations en second cycle professionnel sont beaucoup plus importantes en REP que dans les autres éta-

Les orientations en fin de troisième dans les REP en contrat de ville

Etablissements en REP



Etablissements hors REP



- Passages en seconde générale
- Redoublements
- Passages en seconde professionnelle
- Autre orientation

© AURS

blissements. Inversement, les passages en seconde générale ou technologique sont évidemment inférieurs. Quant au nombre de redoublements, il est relativement homogène

Suite à la suppression des orientations en fin de cinquième et de l'arrivée en troisième d'élèves n'ayant pas pu s'orienter plus tôt, les filières professionnelles devraient être davantage représentées. Or, globalement, les évolutions constatées ne sont pas encore significatives.

Une observation sur plusieurs années devrait permettre de préciser les constats.

Politique de la ville : d'une ambition à la difficulté de sa mise en œuvre

Certaines inégalités territoriales si elles imprègnent d'abord les territoires (spécialisation, qualité du patrimoine urbain et immobilier, niveau de desserte par les transports collectifs, offre d'équipements publics), concernent d'abord les habitants eux-mêmes : structures familiales, niveaux de revenus, taux de chômage, niveaux de formation, pratiques culturelles. Au-delà de l'aspect statique des «disparités territoriales», les dynamiques d'évolution sont très importantes car, bien loin de conduire à réduire les écarts entre quartiers, elles contribuent au contraire souvent à les aggraver. La manière dont ces disparités pourront évoluer dans le futur sera évaluée à la lumière de leurs causes : causes sociales (problèmes familiaux, niveau d'éducation, difficultés d'intégration), causes économiques (stratégies des investisseurs et des acteurs du développement territorial), causes sociologiques et culturelles (volonté de rester entre soi, communautarisme), causes immobilières (répartition ter-

ritoriale du parc de logements sociaux, politique foncière), causes spécifiquement politiques (politiques locales de développement)...

Au-delà de l'analyse de la situation actuelle, les actions entreprises pour résorber ces déséquilibres - renforcement de l'intercommunalité, lancement de politiques ambitieuses d'aménagement et de renouvellement urbains, développement des transports et des services publics, maîtrise de la périurbanisation, opérations de marketing territorial emblématiques porteuses d'un «changement d'image»... seront évaluées à l'aune du rétablissement d'une certaine «équité territoriale».

Les contrats de ville, les opérations de renouvellement urbain (ORU) et les grands projets de villes (GPV) illustrent quelques-unes des solutions à l'œuvre en région Rhône-Alpes pour résorber les déséquilibres et renforcer les solidarités.

*Jean-Luc Mouton,
Cyril Gabion*

Angers : observer, évaluer, agir sur les disparités territoriales

OUTILS ET MÉTHODES

Sur l'agglomération angevine, deux outils analysent les disparités, entre quartiers, secteurs et communes de l'aire urbaine : le Tableau de bord des quartiers du contrat de ville ; l'Observatoire de l'habitat. Deux dispositifs visent à corriger ces disparités : la Conférence intercommunale du logement (CIL), la réalisation d'un nouveau Programme local de l'habitat (PLH).

Ces outils, développés par l'Agence d'urbanisme en association avec tous les acteurs, constituent un dispositif global permettant aux décideurs de mieux aborder une réalité complexe.

Les outils de connaissance et d'évaluation

Le tableau de bord des quartiers, outils d'aide à l'évaluation

Depuis deux ans, les acteurs du contrat de ville ont développé un dispositif de suivi-évaluation dont la conduite a été confiée à l'AURA. L'élaboration du tableau de bord des quartiers complète les travaux conduits sur l'observation, comme outil pour l'évaluation des politiques publiques⁽¹⁾. Avec le dispositif de suivi-évaluation, il vise à favoriser l'évaluation permanente du contrat de ville Angers-Trélazé 2000-2006, préconisée au plan national pour la seconde génération des contrats⁽²⁾.

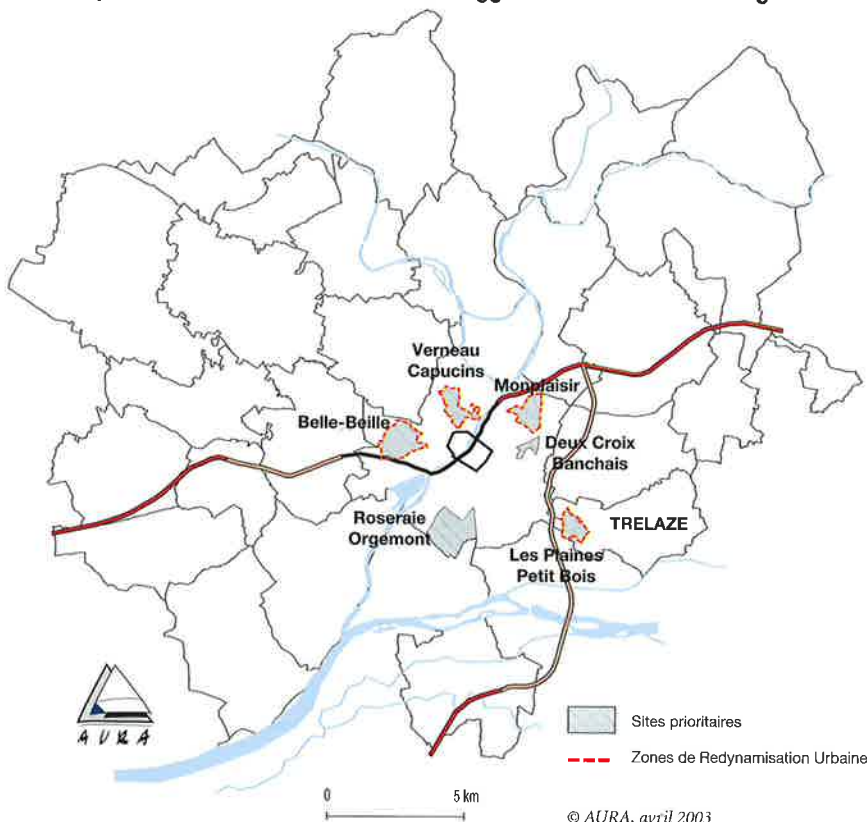
Le contrat de ville s'applique à six sites prioritaires, l'un à Trélazé (Les Plaines/Le Petit-Bois), les autres à Angers relevant de cinq quartiers : Belle-Beille, Capucins/Verneau, Monplaisir, Deux-Croix/Banchais, Rosaie/Orgemont.

Mis en place en 2002, le tableau de bord présente des indicateurs pour les six quartiers, les deux communes et la communauté d'agglomération (29 communes). En effet, la dynamique d'un secteur, avec les disparités qu'elle sous-tend, doit être resituée au sein de territoires plus vastes dont ce secteur est une composante.

(1) DIV, FNAU, *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises*, 2001.

(2) Les signataires du contrat de ville, ont pris une série d'engagements, précisés dans une convention de fonctionnement signée en juin 2002 par l'ensemble des partenaires. Trois démarches sont distinguées pour mener à bien l'évaluation : deux évaluations thématiques confiées à des prestataires ; l'amélioration des bilans annuels pour chacune des actions ; la mise en place d'une observation permanente.

Les sites prioritaires dans la Communauté d'agglomération du Grand Angers



Les résultats annuels fournissent une connaissance des quartiers et en soulignent les enjeux spécifiques, pour mieux cibler les actions. La mesure des évolutions, dans les prochaines années, y contribuera également. Ainsi, par des lectures croisées et dans son appropriation par les différents partenaires, le tableau de bord est aussi un outil d'action.

Des difficultés, accentuées dans les deux communes

La communauté d'agglomération du Grand Angers est constituée de 18 communes rurales et 11 urbaines.

Elle a en charge la politique de la ville (PLIE, contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance, en particulier) et assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'évaluation du contrat de ville. Seules Angers et Trélazé (65 % de la population) ont des quartiers en contrat de ville (27 % de la population dans la communauté). Dans la communauté d'agglomération, elles représentent :

- 72 % du parc de logements et 85 % du parc social ;
- 86 % des entrants dans le parc locatif social en 2001, et 91 % des entrants ayant bénéficié du fond de solidarité logement ;

- 77 % des demandeurs d'emploi (juillet 2002, catégories 1 et 6) pour 64 % de la population active (INSEE, RP 1999). A Angers près de la moitié des demandeurs résident dans un quartier prioritaire ;
- 90 % des allocataires du RMI.

Les quartiers incluant des secteurs prioritaires

Entre 1990 et 1999, la population des quartiers d'Angers en contrat de ville, a baissé de 5 % ; celle de l'ensemble de la ville progressait de 7 % (Trélazé : + 5 % ; communauté d'agglomération : + 8 %).

- la population baisse fortement à La Roseaie/Orgemont (- 12,6 %), quartier le plus peuplé ; ailleurs elle est globalement stable ou baisse de 3 à 4 % ;
- l'augmentation du parc de logements dans les deux communes (+ 16 % à Angers, + 11 % à Trélazé) n'a que peu bénéficié aux six quartiers, où le parc enregistre + 5 %. Il est aussi plus spécialisé, et pour plus de moitié, constitué de logements sociaux, dont la proportion atteint 67 % à Monplaisir ;
- dans les six quartiers, l'indicateur de chômage en juillet 2002 (ANPE) est de 3 à 4 points supérieur au taux com-

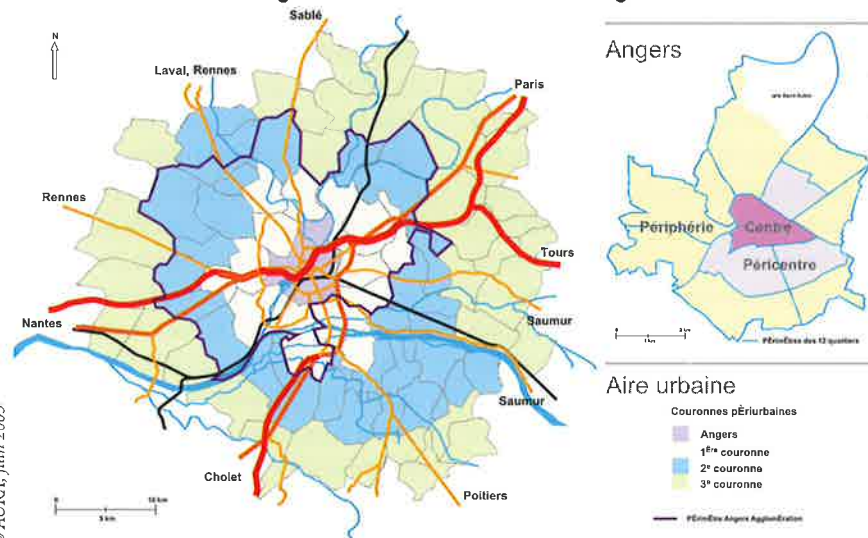
munal. Jusqu'à 30 % des demandeurs ont moins de 25 ans (Plaines/Petit-Bois à Trélazé) ;

- à Angers, 54 % des allocataires du RMI et 57 % des allocataires de l'API, résident dans l'un des cinq quartiers (en lien aux mécanismes d'aide au logement, aux caractéristiques de ces minimas sociaux, à la plus forte présence de familles,...) ;
- Les familles monoparentales constituent en moyenne près de 30 % des familles (communauté d'agglomération : 19 %).

L'Observatoire de l'habitat : un outil pour analyser et débattre

Relancé en 2003, l'Observatoire de l'habitat se veut désormais un lieu de débat entre les élus et professionnels : la réalisation d'un dossier de cadrage à l'échelle de l'aire urbaine a été l'occasion de fournir à chacun des éléments de connaissance partagée, de lancer le débat sur le fonctionnement du marché et sur les questionnements qui se posent à tous face aux perspectives d'évolution socio-démographiques, à la problématique foncière, au renouvellement urbain...

Les aires de marché du logement dans l'aire urbaine d'Angers



Les disparités entre les aires de marché de l'aire urbaine

Au sein de l'aire urbaine, six aires de marché, constituées de cinq couronnes, de plus en plus lointaines, autour du centre ville d'Angers, présentent de réelles spécificités.

Quelques exemples, en terme d'offre :

- la part des propriétaires sur les trois secteurs d'Angers est d'environ un tiers quand celle des trois autres aires de marché atteint au moins deux tiers ;
- le locatif privé est sur-représenté dans Angers-centre et Angers-péricentre par rapport au poids des résidences principales de ces deux secteurs dans



Quartier des Plaines
à Trélazé (panoramique)
© N. Montot, AURA 2003

l'aire urbaine. Le parc locatif public quant à lui est majoritaire sur Angers périphérie ;

- les petits logements (T1/T2) se situent essentiellement sur les trois secteurs de la ville-centre et sont peu nombreux sur les 3 autres secteurs de l'aire urbaine (particulièrement pour la 1^{ère} couronne).

Et, en terme de demande :

- les jeunes de moins de 20 ans sont sous-représentés sur les secteurs Angers-centre et Angers-péricentre par rapport au poids de leur population dans l'aire urbaine et au contraire la population de 60 ans et plus est sur-représentée. La situation est inverse en 1^{ère} et 2^e couronnes ;
- les cadres sont très nettement sur-représentés sur les deux secteurs Angers-centre et Angerspéricentre et au contraire sous représentés sur Angers périphérie et la 3^e couronne ;
- Les revenus des foyers fiscaux de l'aire urbaine se situent plutôt en deçà de la moyenne nationale et nettement en deçà pour la ville-centre où de plus ils progressent moins vite entre 1988 et 2000.

Cette approche du marché du logement sur l'aire urbaine n'est pas seulement un révélateur des disparités mais également un aperçu de la complexité de cette thé-

matique de l'habitat avec des situations diverses selon les territoires nécessitant un partenariat constant pour bien comprendre le fonctionnement des marchés et agir.

Les outils pour agir

La Conférence intercommunale du logement : tenter de réduire les disparités au sein du parc locatif social et diffuser l'offre

La Charte intercommunale du logement du bassin d'habitat d'Angers (périmètre : communauté d'agglomération plus les Ponts-de-Cé et Juigné-sur-Loire) s'inscrit dans la continuité du Protocole d'occupation du patrimoine social signé en 1993 par la ville d'Angers et repris dans les actions du programme local de l'habitat de l'agglomération en 1997.

C'est une démarche concertée d'attribution et de gestion du parc de logements locatifs sociaux, entre l'État, les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux, les collecteurs du 1%, les associations et d'autres acteurs locaux (CAF, CDC, ...). Signée le 24 mars 2003, la nouvelle charte comporte quatre grands volets déclinés en 14 articles :

- les objectifs : objectifs d'accueil des ménages prioritaires (55 % des attri-

butions annuelles réservées aux ménages prioritaires ou résidant dans des immeubles, dont la démolition est programmée - 45 % attribués librement dans le respect des plafonds de ressources et des dérogations sectorielles existantes), définition des ménages prioritaires (ménages aux ressources inférieures à 60 % des plafonds dont jeunes de moins de 30 ans hébergés en structures collectives, en recherche d'emploi, bénéficiant d'une garantie loca-pass, ou familles monoparentales, ou ménages bénéficiaires de mesures du FSL du plan départemental pour les plus démunis (PDALPD) ou ménages en insertion professionnelle et ménages résidant dans des immeubles à démolir), territoires et équilibre de peuplement (attributions en fonction du peuplement de l'opération, du quartier), répartition des ménages relevant de l'accord collectif départemental (87 ménages par an) ;

- les moyens : action sur l'offre globale (quantité, qualité, typologie,...), prise en compte des mouvements internes au parc, engagement des partenaires sur les objectifs, leur modalité d'application et l'évaluation des objectifs par la transmission régulière des informations ;
- la mise en œuvre : règlement intérieur de la CIL (instances, réunions, vote) ;
- le suivi-animation de la charte : bilan annuel, thèmes d'analyse, évaluation et éventuelle renégociation des objectifs d'accueil.

La Conférence est un des lieux privilégiés d'échange sur la politique locale de l'habitat (contrat de ville, PLH) et a vocation à inscrire ses réflexions dans une politique globale du logement sur le bassin d'habitat et plus largement dans le PDALPD.

Le Programme local de l'habitat de la Communauté d'agglomération angevine : des actions pour favoriser la fluidité du marché

Après un premier PLH approuvé en 1997, la communauté d'agglomération, avec l'installation des nouveaux conseils, s'est engagée dans la réalisation de son projet d'agglomération, d'un PLU intercommunal, et prépare une nouvelle réflexion pour définir sa politique de l'habitat dans un contexte législatif en évolution.

Au delà de la définition d'objectifs dont les principaux ont été définis en 1997, qui restent d'actualité (mieux comprendre le marché immobilier local, mieux répondre à la demande dans toute sa diversité, rééquilibrer territorialement l'offre de logements sociaux, assurer à chaque commune un développement de l'habitat adapté à ses capacités et compatible avec une dynamique d'agglomération équilibrée), l'enjeu de l'élaboration du PLH est avant tout constitué par la sensibilisation de l'ensemble des décideurs aux thèmes et aux enjeux de l'habitat.

Le fonctionnement du marché du logement apparaît comme un facteur primordial dans la création des disparités. La prise de conscience du rôle du logement dans les politiques d'aménagement et d'urbanisme par les décideurs dans le cadre de l'élaboration du PLH devrait permettre la conception de quartiers, villes, agglomérations plus équilibrées et solidaires.

*Marie-Luce Godin,
Nathalie Montot*

Tours : l'évaluation dans les quartiers de la politique de la ville

OUTILS ET MÉTHODES

Au-delà des modes opératoires traditionnels de l'évaluation (tableau de bord financier, réalisation des actions, évolutions socio-démographiques), le comité de pilotage du contrat de ville et du Grand projet de ville de l'agglomération tourangelle a souhaité recourir à un dispositif plus subjectif d'évaluation : le sondage d'opinion.

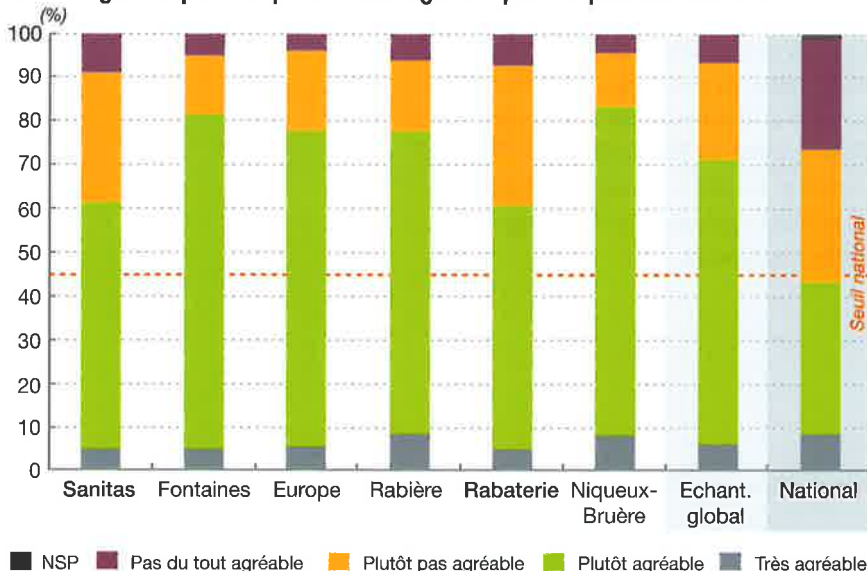
Les finalités du dispositif

Les finalités imparties à ce dispositif sont :

- de mesurer la satisfaction des habitants des quartiers prioritaires à l'égard des actions développées, et de mieux identifier leurs attentes ;
- de saisir l'image de ces quartiers auprès des habitants des communes, et d'appréhender leur fréquentation pour les non-résidents.

Un premier sondage a été réalisé au 1^{er} semestre 2003, auprès de 1 000 personnes, la moitié de l'échantillon résidant dans l'un des six quartiers prioritaires (QPV), l'autre moitié habitant les communes où se situent ces quartiers (QRC). Il sera renouvelé au moins une fois en fin de contrat.

Une image des quartiers prioritaires largement positive pour les habitants



Enseignements de l'échantillon QPV

En premier constat, il apparaît que 75 % des personnes résident dans leur quartier depuis plus de 5 ans, mais que seule une sur deux a fait le choix d'y habiter. La même proportion envisage de déménager ou le souhaite sans pouvoir le faire, tandis que seules 25 % des personnes choisiraient de rester dans le quartier si elles devaient changer de logement.

En deuxième constat, il apparaît que 72 % des personnes pensent que leur quartier est plutôt ou très agréable (chiffre largement supérieur à celui obtenu en sondage national : 44 %).

Les motifs d'insatisfaction existent pourtant, tout d'abord le manque de présence humaine, le sentiment d'insécurité, l'insuffisance de propreté et l'absence d'espaces verts (cités au moins 4 fois sur 10). Il s'agit, avec les actions en faveur de l'emploi, des thèmes prioritaires pour les personnes interrogées (cités au moins 8 fois sur 10).

Près d'un habitant sur deux considère d'ailleurs que la situation s'est améliorée dans le quartier et moins d'une personne sur cinq qu'elle s'est dégradée. Ainsi, les aménagements réalisés au cours des trois dernières années sont satisfaisants pour 70 % de l'échantillon, aucun quartier n'affichant une part de satisfaction inférieure à 60 %. La part des personnes interrogées qui pensent que la situation générale de leur quartier devrait se dégrader dans les prochaines années, est moitié moindre dans les quartiers de l'agglomération tourangelle que dans les sondages nationaux (16 contre 33 %).

Enseignements de l'échantillon QRC

Les personnes interrogées jugent sévèrement les quartiers prioritaires de leur commune et n'ont pas le plus souvent d'opinion particulière sur ceux des autres communes. Par ailleurs, plus un quartier est connu, plus l'opinion est défavorable, allant jusqu'à 75 % à Joué-lès-Tours. Au sein de la ville de Tours, l'opinion diverge fortement selon les quartiers, à peine plus de deux personnes sur dix jugent négativement le quartier de l'Europe, alors qu'elles sont plus de quatre pour celui des Fontaines et près de huit pour celui du Sanitas.

La fréquentation des quartiers prioritaires par les autres habitants de la commune est globalement faible, et quasiment inexistante pour les personnes extérieures à la commune. La fréquentation varie fortement selon les quartiers. Ainsi, près de la moitié des personnes interrogées à Saint-Pierre-des-Corps disent fréquenter «souvent» le quartier de la Rabaterie,

contre moins de 30 % pour les autres quartiers. Les motifs de fréquentation sont le plus souvent familiaux et amicaux, plus rarement liés à la présence de commerces ou d'équipements sportifs et culturels. Si une personne sur trois pense que «rien» ne l'y ferait aller, quatre sur dix évoquent plus de sécurité et plus d'espaces verts.

Les enseignements du sondage sont multiples :

- il a permis de mesurer l'image globalement positive des quartiers pour leurs habitants ;
- il témoigne d'une réelle satisfaction des habitants là où des actions lourdes ont d'ores et déjà été réalisées ;
- il confirme l'image négative de ces quartiers pour les non-résidents et l'obligation d'actions de communication pour dire que les choses changent.



Une image trop souvent négative pour les non résidents.
© Agence d'urbanisme de Tours

Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours



Des actions bien perçues par les habitants du quartier.

Strasbourg : comment mesurer les disparités territoriales en matière de transport ?

OUTILS ET MÉTHODES

Les transports et plus spécialement l'accessibilité ont un rôle essentiel parmi les points de vue contribuant à qualifier le territoire. Hiérarchiser le territoire par l'offre en transport, ou mieux par le potentiel de réalisation du déplacement, peut se faire par plusieurs indicateurs objectifs, approchant l'offre «utile» à l'utilisateur. Hiérarchiser le territoire en fonction de ce qu'en font les usagers est possible par l'enquête «ménages déplacements» qui mesure ces différenciations selon le mode de déplacements sur le territoire, selon les individus, mais aussi selon d'autres différences : types d'habitat et statuts d'occupation du logement notamment. L'analyse de la diversité ou des disparités du territoire en matière d'offre et d'usage de transport au travers de ces éléments fournit des «diagnostics transports» à même de s'intégrer dans des réflexions transversales.

Il a semblé utile de faire le point sur les méthodes et indicateurs utilisables facilement pour hiérarchiser le territoire du point de vue des transports en commun, qu'il s'agisse dans un premier temps de l'offre accessible aux usagers ou dans un second temps de leur mobilité individuelle.

Hiérarchisation du territoire du point de vue de l'offre en transports collectifs

Les indicateurs traditionnels de mesure de l'offre (places kilomètres offertes, milliers de km parcourus, ...) sont émis par les gestionnaires de réseau et ont donc plus pour objectif de quali-

fier l'économie du réseau que le service offert aux usagers. Ils sont de ce fait peu ou pas territorialisés.

L'émergence et la généralisation d'outils statistiques et géographiques (système d'information géographique) permettent une territorialisation beaucoup plus aisée du niveau d'offre. Or, en matière de transports, la connaissance des niveaux de service d'un réseau sur un territoire est un enjeu tant d'évaluation que de prospective. À Strasbourg, deux grandes catégories d'indicateurs permettant de hiérarchiser le territoire ont été utilisées : les fréquences de desserte arrêt par arrêt, et les courbes isochrones.

La fréquence de desserte

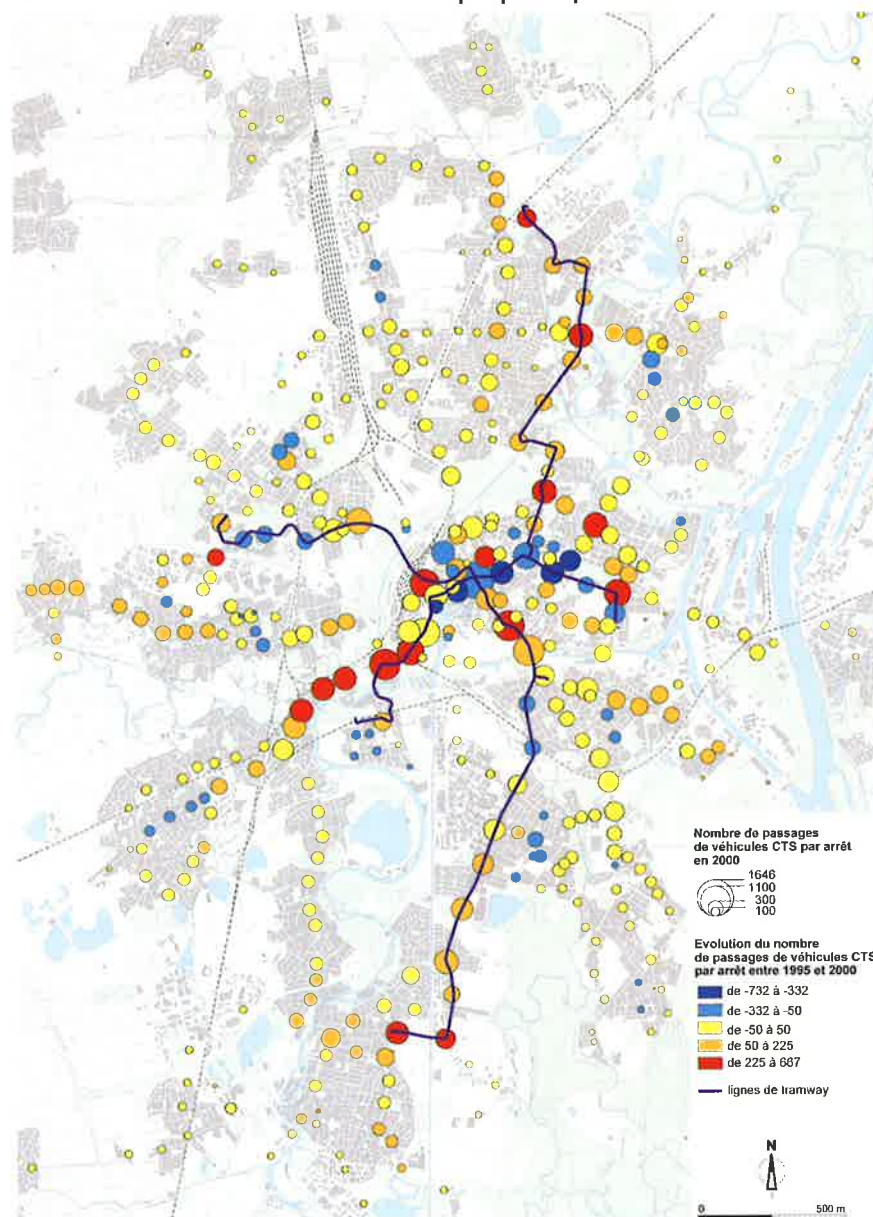
La fréquence de desserte est une information basique concernant les seuls transports en commun, puisqu'elle ne renseigne que le nombre de véhicules passant par jour et par arrêt, mais sans préciser les directions suivies par ces véhicules. Cet indicateur donne donc une idée du temps moyen d'attente à l'arrêt pour l'utilisateur. Il peut notamment se décliner sur des périodes horaires variables et illustrer la variation entre heures de pointe et heures creuses. Il qualifie implicitement les moyens mis en œuvre par la collectivité sur chaque zone du territoire en terme de transports en commun. Néanmoins, la fréquence ne prend pas en compte les relations souhaitées par l'utilisateur, et ne renseigne en rien les temps de parcours qui sont une variable déterminante du choix modal. Par ailleurs, au-delà d'un certain seuil (au-delà de 30 mn d'attente ou en deçà de 5 mn), la variation du temps d'attente n'est plus fondamentalement discriminante.

La fréquence de desserte permet donc une première appréhension de la perception de l'offre en transports en commun par l'utilisateur.

Les courbes isochrones

Les courbes isochrones permettent de donner une idée précise des temps de parcours au départ d'un point vers un ensemble de destinations. Dit autrement, cet indicateur hiérarchise le territoire dans ses relations à UN point. Il est donc généralement utilisé pour qualifier l'accès à des équipements ou des services. Pour les transports en commun, il est naturellement possible (et

Évolution de l'offre en nombre de véhicules par jour et par arrêt entre 1995 et 2001



Source : CTS, 2000 fond SIG CUS, 2002 _ Réalisation : ADEUS, novembre 2002

même souhaitable) de prendre en compte le temps d'attente dans le calcul du temps total de déplacement. L'inconvénient majeur est naturellement dans l'unicité de ce point qui n'est pas forcément celui qui intéresse l'utilisateur. On utilise le plus souvent les isochrones par rapport au centre ou par rapport aux principaux pôles de l'agglomération, ou inversement au départ d'un secteur de projet (de manière à analyser les services et équipements facilement accessibles depuis ce secteur).

D'autres pistes

Il pourrait être intéressant d'agréger toutes les isochrones en calculant en chaque point le « temps moyen d'accès de ce point vers tous les autres ». Il en résulterait une hiérarchisation du territoire en fonction de l'accessibilité à tout le territoire.

L'indice de Marchand (vitesse moyenne pour aller d'un point vers tous les autres) est aussi un autre indicateur pertinent, même s'il qualifie plus la performance du réseau, que la hiérarchie du territoire en terme d'accessibilité.

Ces deux autres indicateurs souffrent de défauts identiques. Ils impliquent une difficulté pédagogique de lecture, du fait de la complexité à appréhender graphiquement ces indicateurs (la compréhension des cartes est parfois peu évidente). En outre, s'ils dépassent la limite de l'isochrone qui ne s'intéresse au territoire que par rapport à un seul point (ce qui est limitatif du point de vue de l'utilisateur et ne correspond pas à son mode de vie), ils dépassent le point de vue de l'utilisateur dont les territoires de vie sont généralement limités en nombre (et pas sur la totalité du territoire).

La fréquence et les courbes isochrones permettent finalement d'obtenir une analyse lisible de l'offre. Pour autant, l'évaluation de la disparité de l'offre sur le territoire n'a de sens que si l'offre

évaluée est mise en relation avec les besoins de déplacements auxquels elle est censée répondre. L'analyse de l'offre constitue un état des lieux, sa mise en relation avec les besoins des personnes et des ménages en matière de déplacements permet de s'orienter vers le diagnostic.

Hierarchisation du territoire du point de vue de l'usage des transports

Les indicateurs traditionnels de mesure de l'usage sont souvent territorialisés. La mesure de flux via des comptages ou des enquêtes, origine-destination est en effet généralement localisée (avec une plus ou moins grande précision). Mais ces données, si elles permettent d'avoir une connaissance précise de l'utilisation du réseau, n'approchent pas réellement les comportements des utilisateurs. L'enquête «ménages déplacements», au

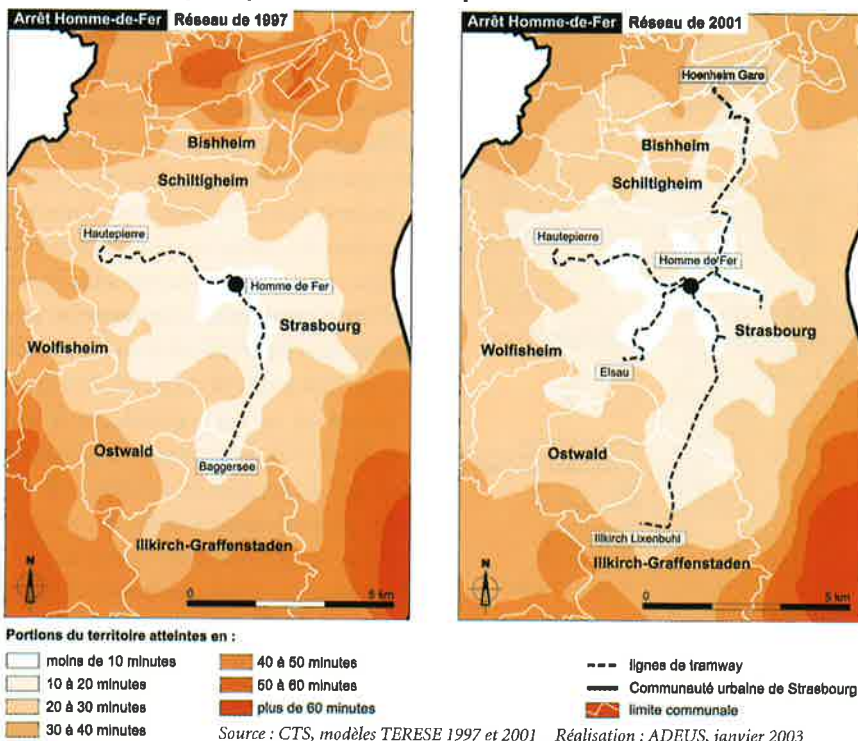
contraire, permet de se placer du point de vue de l'utilisateur, et offre une vision complète de ses choix de déplacements et de modes de vie à travers l'analyse des modes et motifs de déplacements dans le temps.

Lien entre population et déplacements

Les traitements des enquêtes «ménages déplacements» montrent que des disparités de mobilités importantes existent suivant les personnes. Plusieurs variables liées à la personne apparaissent comme étant largement explicatives des caractéristiques de la mobilité ou du choix modal. A titre d'exemple :

- la taille du ménage : c'est dans les petits ménages qu'on observe les mobilités individuelles les plus importantes ;
 - l'âge : la mobilité au cours de la vie augmente en moyenne jusque vers 35-45 ans (âge auquel les enfants deviennent plus indépendants) pour ensuite baisser sensiblement ;
 - le sexe : en général, dans le ménage, la femme va assurer en plus de ses propres déplacements, ceux du ménage ;
 - le niveau d'étude de la personne : plus la personne a fait d'études, plus elle aura tendance à utiliser la voiture ;
 - le taux de motorisation du ménage : naturellement, plus le taux de motorisation sera important, plus l'usage de la voiture sera développé ;
 - le revenu : par exemple, l'usage du vélo est principalement développé dans les ménages à très faibles ou très forts revenus, mais pas dans la moyenne !
- Certaines de ces variables permettent de qualifier des populations assez homogènes qui se localisent sur des territoires que l'on arrive à identifier assez clairement (via le recensement général de la population notamment). Pour d'autres (les revenus, par exemple), c'est beaucoup plus délicat.

Évolution des temps de parcours en TC au départ du centre ville entre 1997 et 2001



La précision de l'enquête «ménages déplacements» est liée à l'échantillon retenu lors du recueil de données. En général, la précision retenue pour l'enquête interdit de s'intéresser spécifiquement aux résidents d'une zone de taille réduite (îlots ou IRIS, notamment). Si l'on veut obtenir des informations à cette échelle, il est nécessaire d'utiliser les données INSEE pour qualifier la population résidente et en déduire ensuite les profils de mobilité correspondants. Cet exercice est encore délicat compte tenu de l'importance du nombre de variables explicatives (notamment de la variation de mobilité en fonction de l'âge).

Lien entre population-habitat-mode de déplacement

Les analyses effectuées, notamment sur le recensement, l'expérience acquise dans les domaines de l'habitat et de la démographie, permettent à partir du type de logement de qualifier les types de populations résidentes.

Par ailleurs, l'enquête «ménages déplacements» identifie sommairement les principales caractéristiques tant du logement (grand collectif, petit collectif,

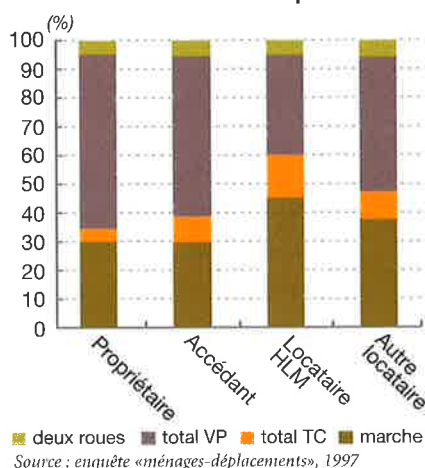
individuel accolé, individuel) que du statut d'occupation de celui-ci (propriétaire, accédant, locataire, locataire HLM, ...) précisant ainsi les populations qui l'occupent.

On a pu ainsi mesurer la part modale importante des transports en commun et de la marche à pied pour les locataires HLM, par rapport aux autres statuts d'occupation des logements. De la même façon, on montre que ce sont les accédants à la propriété qui mettent le plus de temps pour rejoindre leur lieu de travail. Ces résultats permettent de mieux prendre en compte les transports dans le cadre d'un PLH, d'un PLU, ou d'un SCOT, soit en esquisant des contraintes de desserte «minimum» pour certains types de logements (du fait qu'ils induisent un certain type de population), soit en jouant sur le choix de la localisation des logements en fonction des transports en commun pré-existant ou en projet.

L'utilisation croisée de ces indicateurs ou données pour hiérarchiser les territoires permet de passer de l'état des lieux au diagnostic. La prise en compte des diverses thématiques urbaines dans les diagnostics de différents documents d'orientation stratégique s'est longtemps caractérisée par une juxtaposition de lectures «à plat» du territoire et la dimension transport n'a pas échappé à cette pauvreté de l'analyse.

La confrontation de la qualification de l'offre en transport sur le territoire avec l'usage, permet au travers des interrogations qu'elle soulève, de s'intégrer plus naturellement dans des analyses transversales avec, par exemple, des problématiques d'évolution de l'offre commerciale ou de prix des loyers. La qualification des usages est utilisée davantage dans des démarches plus prospectives ou de projets, alimentant aussi bien le PDU que le PLH.

Répartition modale pour rejoindre le lieu de travail en fonction du statut d'occupation



Benoît Vimbert,
Benjamin Puccio

Île-de-France : disparités territoriales et financement du transport

OUTILS ET MÉTHODES

La desserte par autobus des quartiers concernés par la politique de la ville est une préoccupation constante des élus régionaux d'Île-de-France. Un premier atlas de ces quartiers a été publié par l'IAURIF en 1993. Il donnait une description de leur desserte par bus et par train. La dernière étude publiée est relative au bilan de six ans d'action régionale pour l'amélioration de cette desserte par bus. La desserte de ces quartiers est satisfaisante en pointe, un peu moins en creux : les demandes d'améliorations portent surtout sur la soirée et le week-end. Cependant, les disparités observées sont plutôt liées aux systèmes de financement selon les secteurs qu'à la nature du quartier.

Quelles disparités de desserte entre quartiers et entre territoires en Île-de-France ?

Une des disparités évidentes tient au mode de financement distinct selon qu'il s'agit de la RATP ou des entreprises privées.

Une autre raison provient du fait que certaines lignes desservent également sur leur itinéraire des secteurs de densité faible, ce qui obère la rentabilité globale de telles lignes.

L'analyse du bilan de l'action régionale et aussi de diverses études et enquêtes menées dans les quartiers en politique de la ville permet de mieux appréhender les disparités.

On remarque ainsi que dans les zones urbaines sensibles, la proportion de ménages n'ayant pas de voiture a augmenté de deux points entre 1990 et 1999. Cette proportion, qui est de 38,7 % en 1999 est supérieure à la

moyenne régionale hors Paris (22,8 %). Pour ces quartiers où la population est donc plus captive des transports collectifs qu'ailleurs, les exploitants de bus ont mis en place une offre de transport généralement satisfaisante sauf pour la desserte en soirée et en week-end où les habitants attendent toujours des améliorations. Cette demande d'améliorations se retrouve aussi dans les quartiers limitrophes non répertoriés en habitat social. En outre, dans certains quartiers, la configuration de la voirie ne permet pas de les desservir en leur cœur, ce qui se traduit par un éloignement des points d'arrêt par rapport à l'urbanisation.

Par ailleurs, pour garder le niveau de recettes et donc pour maintenir l'offre dans ces quartiers, les exploitants ont dû mener dès 1994 des actions vigoureuses afin de lutter contre l'insécurité, et contre la fraude.

Les améliorations de l'offre pour neuf réseaux ont montré que les besoins étaient bien réels et que des aides au démarrage de la Région ont révélé toute leur utilité.

La situation particulière de l'Île-de-France

La desserte par autobus en Île-de-France se caractérise par la présence, d'une part, d'un exploitant public (la RATP) qui dessert Paris, la petite couronne et quelques secteurs de grande couronne, et, d'autre part, de multiples exploitants privés regroupés au sein d'Optile (à savoir quatre grands groupes et une vingtaine de PME) pour environ 900 lignes en grande couronne. L'autorité organisatrice est le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) réunissant l'État, la Région et les Départements, et présidé par le Préfet de Région. Le STIF délivre des autorisations d'exploitation.

Le financement des lignes RATP et des lignes privées est totalement différent. Le financement des lignes RATP, précisé dans un contrat signé en 2001 avec le STIF, provient des recettes perçues par la RATP, de subventions de l'État, des départements et de la Région, et du versement transport.

Le financement des lignes privées est assuré, d'une part, par le versement transport pour les voyages avec cartes orange et de cartes scolaires Imagine R – et où les recettes sont reconstituées en fonction des voyages observés –, d'autre part, par des recettes des titres de transport vendus directement par les transporteurs, et enfin par des contri-

butions locales (généralement des structures intercommunales, aidées par les départements, et aussi par la Région qui verse des aides à l'investissement pour le matériel). Le produit de la vente des cartes orange et Imagine R revient uniquement à la RATP et à la SNCF.

La desserte des quartiers en politique de la ville ne bénéficie pas d'un régime particulier de financement. Toutefois, le STIF a mis en place dès 1994 un système d'aide aux exploitants privés pour le renforcement de la présence humaine à bord des bus circulant dans les secteurs difficiles (dont les quartiers d'habitat social), de manière à lutter contre le sentiment d'insécurité, et à enrayer la fraude.

En outre, une action régionale a été initiée en 1994 en conformité avec le volet politique de la ville du Contrat de plan État-Région. Elle consistait en une participation dégressive aux coûts supplémentaires imputables à des améliorations expérimentales (d'une durée de trois ans) de desserte par autobus des quartiers concernés par la politique de la ville. Les améliorations d'offre ont porté aussi bien sur les dessertes de pointe ou d'heure creuse, que sur celles de soirée, du week-end.

Le bilan des actions publiques de 1994 à 2002

Les actions publiques initiées par le STIF et par la Région se sont poursuivies en 1996 avec l'appel à projet «Transport public et intégration urbaine» lancée par la Délégation interministérielle à la ville (DIV), où une quinzaine de collectivités ont été invitées à déceler d'éventuelles insuffisances des dessertes par bus et à engager une nouvelle politique de développement de l'offre et de qualité de service.

Ces actions ont été suivies par la signature en 2000 d'un protocole entre l'État et le STIF, précisant que le STIF continuera à œuvrer pour le désenclavement des quartiers en zone sensible et pour l'amélioration de la qualité de service en conformité avec le Plan de déplacements urbains (PDU) d'Île-de-France. Ce protocole a ensuite été décliné par exploitant public, et avec l'Optile. Aucun suivi systématique de ces protocoles n'a été mis en place.

À partir de 2003, le dispositif régional a été repris par le STIF, et ce, à la demande des élus régionaux. La seule

véritable novation réside dans la durée des expérimentations (cinq ans au maximum au lieu de trois).

Le bilan de l'action régionale

Selon un rapport de l'IAURIF de janvier 2003 faisant le bilan de l'action régionale pour la desserte par autobus des quartiers, on dénombre un total de 36 opérations aidées par la Région et décidées de juillet 1995 à novembre 2000, pour un montant total d'aides de 13,4 M d'€.

Les subventions régionales ont porté sur trois types d'opérations :

1. Services à la demande (une opération) : il s'agit de la desserte reliant depuis 1998 des communes de l'est du Val-d'Oise (dont celles ayant des quartiers d'habitat social) à la plateforme aéroportuaire de Roissy CDG sous forme de services de bus à la demande dénommés Allobus Roissy. Il s'agissait de permettre aux habitants non motorisés des quartiers de disposer d'une desserte adaptée aux horaires très particuliers des emplois de Roissy qui fonctionne sept jours sur sept, jour et nuit.

2. Bus de nuit : les deux lignes de bus de nuit créées relient la plateforme aéroportuaire de Roissy au centre de Paris, puis se poursuivent pour l'une, en direction de la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines, et pour la deuxième en direction de la ville nouvelle d'Évry et de Corbeil. Il s'agit en quelque sorte de l'embryon d'un réseau de nuit pour les zones desservies par la SNCF. On notera que ces services de nuit vont être étendus à d'autres secteurs de grande couronne à partir de 2004. Il s'agissait là aussi de répondre à des besoins de déplacement de populations ayant des horaires particuliers.



© B. Chabrol/RATP-Audiovisuel

Les contrats de ville sont une opportunité pour la RATP de faire progresser les transports publics... et d'améliorer le fonctionnement urbain des territoires concernés.

3. Autres cas : ceux-ci se répartissent en lignes RATP (9 opérations), en lignes des réseaux locaux Optile de grande couronne (soit en tout 15 opérations pour 9 réseaux) et en lignes Optile hors réseaux (9 opérations). Les tranches horaires renforcées et les types de lignes sont très divers. Les opérations RATP ont surtout eu pour but de relier les quartiers aux équipements locaux. Les opérations Optile ont concerné des lignes de rabattement sur gare et des lignes intercommunales. Ces «autres cas» sont au nombre de 7 en petite couronne, et de 26 en grande couronne. L'accroissement correspondant de l'offre est globalement faible (de l'ordre de 1 %).

Mais si on s'intéresse seulement aux neuf réseaux de grande couronne ayant bénéficié de subventions (à savoir les réseaux de Meaux, Melun, Mantes-en-Yvelines, les Mureaux, Andrésy-Chanteloup, Saint-Quentin-en-Yvelines, Évry centre-Essonne-Corbeil, Etampes, Draveil-Vigneux-Montgeron), le taux d'augmentation de l'offre est en moyenne de 7,2 % avec un maximum de 15,8 % pour celui de Meaux.

Si les opérations ont été peu nombreuses en petite couronne, c'est parce que les collectivités locales ont considéré que les lignes intercommunales de la RATP ont des fréquences et des amplitudes globalement satisfaisantes. Selon elles, toute amélioration de la desserte incombe à la seule RATP.

Si l'offre a augmenté de manière sensible pour certains réseaux en grande couronne, c'est qu'elle y est généralement moins dense qu'en petite couronne. Par ailleurs, les collectivités de grande couronne sont plus habituées à participer financièrement aux améliorations de l'offre.

Les opérations aidées par la Région vont être pérennisées pour une large majorité

Ainsi, pour les réseaux intercommunaux de grande couronne, les aides régionales ont permis aux structures intercommunales de mettre en place rapidement des améliorations seulement envisagées avant que le système d'aides régionales ne soit connu, et ensuite de les maintenir. Ces améliorations ont été privilégiées par rapport à d'autres projets qui ne concernaient pas les quartiers en politique de la ville.

Il en est de même pour les lignes Optile hors réseaux. Soit les communes ont accepté de prendre le relais du financement régional, soit les exploitants ont accepté de supporter le déficit résiduel dans l'attente d'un financement du STIF. En outre les aides régionales ont été appréciées en raison de leur souplesse et également parce qu'elles ont permis de tester en vraie grandeur des opérations pour lesquelles les élus locaux avaient du mal à se prononcer.

Les principales disparités de desserte entre quartiers d'habitat social résultent surtout des différences du système de financement entre RATP et entreprises privées d'Optile. Les actions de lutte contre la fraude et l'insécurité, suivies des actions sous forme d'expérimentation de la Région, ont permis de développer l'offre surtout sur neuf réseaux de grande couronne irriguant des quartiers d'habitat social, là où la population a un taux d'équipement en voiture particulière plus faible que pour l'ensemble de la région.

Jean-Claude Galland

Longwy : disparités des politiques du logement dans le Pôle européen de développement

OUTILS ET MÉTHODES

Comment organiser le développement cohérent d'une agglomération en s'appuyant sur des marchés fonciers de niveaux différents ? Comment ces différences se traduisent-elles pour les candidats à l'accession à la propriété ? Une étude menée par l'AGAPE en partenariat avec l'intercommunale belge IDELUX et le bureau d'études luxembourgeois CEPS/INSTEAD analyse le coût de la construction dans les trois pays. Elle met en évidence la réalité complexe de cette agglomération. Ainsi, le secteur où le niveau du foncier est le plus élevé est aussi celui où le coût réel d'une opération d'acquisition-construction est le plus bas.

Les caractéristiques méthodologiques

Un «cas d'école», défini à l'aide de statistiques et de dires d'experts, a permis de simuler une opération d'accession à la propriété dans chaque pays. Les analyses se sont déroulées de la fin de l'année 1996 au début de l'année 1998. Cet exemple correspond à un couple marié, avec deux enfants à charge âgés de moins de dix ans. Ce ménage perçoit un revenu mensuel net de 2 591 € correspondant à deux salaires nets d'impôts, y compris les allocations familiales.

La surface du terrain à bâtir a été fixée à 600 m². La surface habitable de la maison à construire est de 110 m². Le coût de la construction s'entend prix clefs en mains, les travaux étant réalisés par une entreprise générale qui coordonne l'ensemble du chantier.

Le coût de l'opération

L'acquisition du terrain

Le prix du terrain

C'est en Belgique que le terrain est le moins cher, 25 € HT/m², ce qui conduit à un écart de 52 % avec le Luxembourg (38 € HT/m²) pour un terrain subventionné. Le terrain non subventionné coûte dans ce pays environ 101 €. La France occupe une position intermédiaire avec 30 € HT/m².

Prix du terrain (en €, HT/m²)

Belgique	France	Luxembourg
25 €	30 €	38 €

Source : «Accession à la propriété par la construction d'une maison individuelle», étude comparative Belgique/France/Luxembourg, Association transfrontalière du PED, 1999.

Le coût global du terrain, constitué du prix hors taxes, de la TVA ou des droits d'enregistrement, et des frais de notaire, n'évolue pas proportionnellement au prix de base. L'écart entre les valeurs

extrêmes est partiellement compensé par la fiscalité du Luxembourg. Grâce à l'exonération de la TVA, et aux frais de notaire réduits, l'écart de 52 % est ramené à 30,9 % entre la Belgique et le Luxembourg. L'accédant luxembourgeois bénéficie là d'un premier avantage non négligeable.

Le coût global du terrain

On constate par contre que l'accédant français est pénalisé par le prélèvement fiscal représenté par la TVA au taux plein de 20,6 %, ce qui ramène le prix toutes taxes comprises du terrain français à celui du terrain luxembourgeois (2,3 % d'écart). L'accédant belge bénéficie d'une taxe réduite au taux de 12,5 %.

Coût global du terrain (en €, HT/m²)

Belgique	France	Luxembourg
17 727 €	22 683 €	23 216 €

Source : «Accession à la propriété par la construction d'une maison individuelle», étude comparative Belgique/France/Luxembourg, Association transfrontalière du PED, 1999.

La construction de la maison

Le coût de construction résulte du prix moyen observé par les professionnels ou les statistiques de chaque pays pour une construction de 110 m² habitables. Il faut donc l'analyser comme une tendance.

Le coût de la construction

La France est bien située sur ce critère, avec un coût de 729 €/m². La Belgique est en position moyenne avec 875 €. C'est au Luxembourg que le coût de la construction est le plus élevé avec 1 096 €/m². L'écart entre les deux extrêmes (France-Luxembourg) est au départ de plus de 50 %.

Cet écart se trouve partiellement compensé par la fiscalité qui y est liée ainsi que par les frais annexes. En effet, au Luxembourg, la TVA (initialement de 15 %) fait l'objet d'un remboursement à hauteur de 12 %, ce qui amène le taux résiduel à 3 %, alors qu'elle joue au taux plein de 20,6 % pour la France et de 21 % pour la Belgique.

Les frais annexes (raccordements, frais de notaire, etc...) représentent 6,2 % du coût de la construction française, 2,6 % du coût belge et 2,5 % du coût luxembourgeois. L'effet cumulé de ces deux types de dépenses (coût direct de la construction et frais annexes) réduit l'écart de 50 % à 25 % entre les extrêmes (France/Luxembourg).

Coût de la construction

Belgique	France	Luxembourg
Prix HT/m² habitable		
875 €	729 €	1 096 €
Total construction T.T.C.		
119 057 €	101 730 €	127 299 €

Source : «Accession à la propriété par la construction d'une maison individuelle», étude comparative Belgique/France/Luxembourg, Association transfrontalière du PED, 1999.

Le coût total de l'opération

Pour le coût total de l'opération, achat du terrain et construction, la France est la mieux placée, devant la Belgique (écart de 9,9 %). Le Luxembourg demeure le plus cher, l'écart entre les deux extrêmes (France/Luxembourg) étant d'environ 21 % et l'écart Belgique/Luxembourg de 10 %. Les effets cumulés des avantages fiscaux liés au terrain et à la construction de la maison entraînent une réduction de l'écart de 50 % entre les extrêmes (France/Luxembourg) pour l'amener à 21 %.

Coût total de l'opération (en €, HT)

Belgique	France	Luxembourg
17 727 €	22 683 €	23 216 €

Source : «Accession à la propriété par la construction d'une maison individuelle», étude comparative Belgique/France/Luxembourg, Association transfrontalière du PED, 1999.

Le financement de l'opération

Le montant à financer

On constate que l'écart entre le pays où la construction est la moins chère (France) et celui où elle est la plus chère (Luxembourg) continue à se réduire au cours du montage financier du fait de l'influence des frais liés aux prêts (frais de dossier, hypothèque, expertise, assurances). La Belgique se situe en position moyenne sur ce type de dépense : les frais liés aux prêts sont 31 % plus élevés qu'au Luxembourg mais presque moitié moins élevés qu'en France (46 % de moins). En France, les frais liés aux prêts sont presque deux fois plus élevés qu'au Luxembourg et sur ce poste les coûts d'assurance sont trois fois plus élevés en France qu'au Luxembourg, deux fois plus élevés entre la France et la Belgique. L'importance des frais liés aux prêts réduit l'écart de 50 % à 15,9 % entre les extrêmes (France/Luxembourg).

Montant à financer (en €, HT)

Belgique	France	Luxembourg
Total à financer		
143 611 €	134 377 €	155 710 €
dont frais liés aux prêts		
6 828 €	9 964 €	5 196 €
dont assurances		
3 742 €	8 088 €	2 542 €

Source : «Accession à la propriété par la construction d'une maison individuelle», étude comparative Belgique/France/Luxembourg, Association transfrontalière du PED, 1999.

Le plan de financement

L'apport personnel

Le montant de l'apport personnel nécessaire pour boucler le budget, tout en obtenant le maximum d'aides financières, se situe à 14,6 % du montant de l'opération luxembourgeoise, 23,8 % pour la Belgique et 27,7 % pour la France. Le bon résultat du Luxembourg s'explique par l'octroi des primes de l'État qui représentent près de 8 % du coût de l'opération. En France, la seule prime existante est celle liée à la constitution du

Plan d'épargne logement (PEL) mais notre ménage ne peut en bénéficier puisqu'il n'a pas contracté de prêt épargne-logement (taux d'intérêt plus élevé que les propositions du Crédit foncier de France). En Belgique, aucune aide n'intervient pour la constitution de l'apport personnel mais l'importance de celui-ci permet d'obtenir un taux d'intérêt préférentiel.

Ainsi, les emprunts sont les plus importants en volume au Luxembourg avec 77,5 % du montant de l'opération. La Belgique arrive au 2^e rang avec 76,2 % et la France en dernière position avec 72,3 %. On note au passage que le taux d'intérêt le plus bas est celui obtenu par l'accédant luxembourgeois (taux social de 4,25 %), l'accédant belge étant défavorisé par un taux à 6,8 %. L'accédant français – grâce au prêt à taux zéro – se trouve dans une position intermédiaire à environ 5 % en moyenne sur les deux prêts.

Apport personnel (en €, HT)

Belgique	France	Luxembourg
Montant à financer		
143 611 €	134 377 €	155 710 €
Apport personnel		
34 174 €	37 244 €	22 822 €

Source : «Accession à la propriété par la construction d'une maison individuelle», étude comparative Belgique/France/Luxembourg, Association transfrontalière du PED, 1999.

La mensualité

La charge mensuelle brute la plus forte est celle du ménage Belge : elle est constituée de la mensualité de l'emprunt contracté soit 843 €, à laquelle s'ajoute la prime d'assurance, solde restant dû qui l'amène à 863 €. Aucune aide financière ne vient modérer cette charge. Le taux d'effort (charge nette/revenus nets) est de 33,6 %, ce qui ne serait pas permis en France. Nous verrons plus loin que les aides fiscales ultérieures viennent modérer ce taux.

La France se situe au niveau intermédiaire avec une mensualité brute plus

faible de 662 €, majorée par l'assurance, qui porte la charge à 697 €. Aucune aide financière ne venant alléger cette charge, le taux d'effort se situe à 27,1 %.

Finalement, c'est l'accédant luxembourgeois qui supporte la charge la plus faible. Celle-ci s'élève à 527 €. Elle est constituée de la mensualité du prêt augmentée des frais d'assurances et réduite par les aides mensuelles de 231 €. Le taux d'effort du ménage luxembourgeois se trouve ainsi ramené à 20,5 %. L'incidence du montant des assurances (écart de 1 à 3 entre la France et le Luxembourg et de 1 à 2 entre la Belgique et le Luxembourg) et surtout le montant des aides financières mensuelles permettent à l'accédant luxembourgeois de bénéficier du taux d'effort le plus faible.

Montant à financer (en €, HT)

	Belgique	France	Luxembourg
Montant de la mensualité			
	843 €	662 €	747 €
Assurances			
	20 €	35 €	11 €
Aides sur mensualité			
	0 €	0 €	231 €
Mensualité résiduelle			
	863 €	697 €	527 €
Taux d'effort			
	0 €	0 €	0 €

Source : « Accession à la propriété par la construction d'une maison individuelle », étude comparative Belgique/France/Luxembourg, Association transfrontalière du PED, 1999.

Synthèse : le coût de l'opération après deux ans

La plupart des aides financières à l'accession à la propriété—sous forme de primes directes, de remboursement de frais ou d'honoraires—jouent leur rôle dès la première année. Certaines n'interviennent qu'au cours de la deuxième année (remboursement de la TVA au Luxembourg). D'autres enfin interviennent sur les mensualités de remboursement des emprunts, souvent de façon dégressive et liées aux conditions -évolutives— des ressources et de la composition du ménage. C'est pourquoi le groupe de travail a retenu l'idée de faire un bilan au bout de deux ans, en observant les dépenses réelles engagées par les ménages et l'origine des économies réalisées.

Coût de l'opération (en €, HT)

	Belgique	France	Luxembourg
Dépenses réelles après 2 ans			
	46 615 €	45 892 €	32 917 €
Économies réalisées			
	4 542 €	675 €	107 687 €

Source : « Accession à la propriété par la construction d'une maison individuelle », étude comparative Belgique/France/Luxembourg, Association transfrontalière du PED, 1999.

Les dépenses réelles des ménages après 2 ans sont constituées de l'apport personnel, des emprunts contractés et des frais d'assurances minorés par les aides éventuelles.

L'accédant Belge bénéficie d'avantages fiscaux sur l'amortissement en capital et sur le solde restant dû, ainsi que de déductions des intérêts, le tout pour un montant de 4 542 €, ce qui amène sa dépense réelle à 46 615 €. Cette aide fiscale se poursuivra dans le temps en fonction des revenus et de la situation familiale. L'accédant Français ne bénéficie que de l'aide constituée par l'absence d'intérêts du prêt à taux zéro, qui représente une économie de 675 € sur les deux ans.

L'accédant luxembourgeois bénéficie d'une aide en capital pour l'amortissement du crédit de 5 546 €, ce qui entraîne une dépense réelle de 32 917 € soit 40 % de moins que les deux autres ménages. Sur la totalité de l'opération il a bénéficié de l'aide sur le terrain à bâtir (42 908 €), de l'aide sur la construction (23 714 €), des aides pour la constitution du capital (12 256 €) et des aides sur le crédit et l'amortissement du crédit (28 808 €) soit un total de 107 687 €.

Il y a 10 ans, les Français s'attendaient à un important flux de résidents luxembourgeois lié au surcoût des terrains par rapport à la France. Aujourd'hui, nous ne l'enregistrons toujours pas, situation sans doute durable, mais on relève une présence significative des résidents Belges attirés par un différentiel de la fiscalité des revenus du travail.

On constate ainsi la difficulté d'anticiper sur les marchés fonciers très étroitement dépendants des fluctuations des évolutions de l'harmonisation de l'Europe sociale et fiscale.

**Patrick Bousch, Catherine Cirette,
Gérard Matusac, Gervaise Ropars et Vincent Wilkin**

Rennes : relations habitat/habitants, revenus des ménages et profils d'occupation

OUTILS ET MÉTHODES

L'analyse de la relation «habitat/habitants» grâce au fichier Filocom⁽¹⁾ permet de mettre en lumière non seulement les caractéristiques moyennes des ménages des différents parcs mais aussi les dispersions qui font mieux apparaître les phénomènes ségrégatifs.

L'exploitation infra-communale permet de mieux comprendre le fonctionnement global du marché local de l'habitat en examinant la part spécifique occupée par chacun des segments du parc et les proximités relatives entre les différents profils d'occupation. Par exemple, certains segments du parc privé logent des ménages très proches d'une part du parc social.

Caractéristique des ménages dans la communauté d'agglomération de Rennes

L'analyse du fichier Filocom⁽²⁾ 1997 n'apporte pas de véritables révélations sur les caractéristiques des ménages, elle permet cependant de préciser de façon rigoureuse l'importance relative de certaines variables de structuration de l'espace rennais. Ainsi, plus de 70 % de la population de l'agglomération a des revenus inférieurs au plafond PLA et près de 45 % se situent en dessous de la barre de 60 % de ce plafond. Précisons que cette répartition s'écarte peu de la distribution de l'ensemble des ménages résidant en France. Mais ce constat ne vaut plus lorsque l'on distingue Rennes du reste de la communauté d'agglomération. En effet, les ménages situés aux deux extrêmes de l'échelle des revenus, sont

proportionnellement plus importants dans la ville de Rennes et ceux dont les ressources sont situés entre ces deux classes sont sur-représentés dans la périphérie de Rennes-Métropole. Cela se double par une polarisation par l'âge ou par la taille des ménages qui font apparaître une opposition nette entre la périphérie et la ville-centre où les ménages de petites taille, les plus jeunes et les plus de 65 ans sont sur-représentés.

Un espace urbain fortement structuré par l'habitat

De même, le parc de la ville de Rennes se distingue très nettement du parc de la périphérie, aussi bien en termes de statut d'occupation que de type d'habitat. La distinction des parcs, selon le statut juridique d'occupation, fait très

nettement apparaître des géographies différenciées. 40 % des habitants de Rennes logent dans le parc locatif privé et un quart dans le parc locatif social, alors que la proportion de propriétaires dans la périphérie, est double de celle observée sur la ville-centre, le parc locatif privé en revanche ne représente que 17 % des résidences principales et le parc locatif social 11 % de périphérie. 40 % du parc locatif social de la communauté d'agglomération est concentré sur quatre quartiers de Rennes. En outre, 4 résidences principales sur 5 y sont des maisons individuelles, alors que le parc rennais est très majoritairement collectif.

Si l'examen de la distribution des ménages par statut est intéressante, une analyse fondée uniquement sur les moyennes est insuffisante pour mettre en évidence les éventuels phénomènes ségrégatifs.

Les plus faibles revenus se retrouvent dans le parc social et, dans une moindre mesure, dans le parc locatif privé. Une analyse plus fine des effets de dispersion permet une approche globale du fonctionnement du marché de l'habitat et des relations entre les différents segments de parcs :

(1) «Revenus des ménages et profils d'occupation des quartiers et des parcs dans la communauté d'agglomération de Rennes». Une analyse des relations «habitat/habitants» sur le fichier Filocom 1997. OLAP. Avril 2002.

(2) Appariement de données des fichiers de la taxe d'habitation (donc sur les occupants), des fichiers de la taxe foncière (sur les propriétaires) et des fichiers de l'IRPP (sur les ménages).

Recherche d'indicateurs synthétiques pour rendre compte de la disparité sociale selon les statuts d'occupation et la localisation

La description des ménages et de la structure géographique du parc de logements mérite d'être complétée par la recherche d'indicateurs synthétiques rendant compte de la disparité sociale selon les statuts d'occupation et la localisation des logements.

L'analyse factorielle de correspondance (AFC) rapproche automatiquement chacune des zones les unes des autres et les classent dans des «segments» combinant des éléments qui ne doivent pas apparaître indépendamment les uns des autres ; ainsi, par exemple, il est évident que l'occupation du parc social diffère selon la localisation et la taille des logements.

Ces «segments» permettent la mise en évidence, d'une manière synthétique, des principales disparités des profils d'occupation au sein des parcs et des quartiers de l'agglomération rennaise et de les situer les uns par rapport aux autres.

Des contrastes sociaux importants dans le parc locatif social

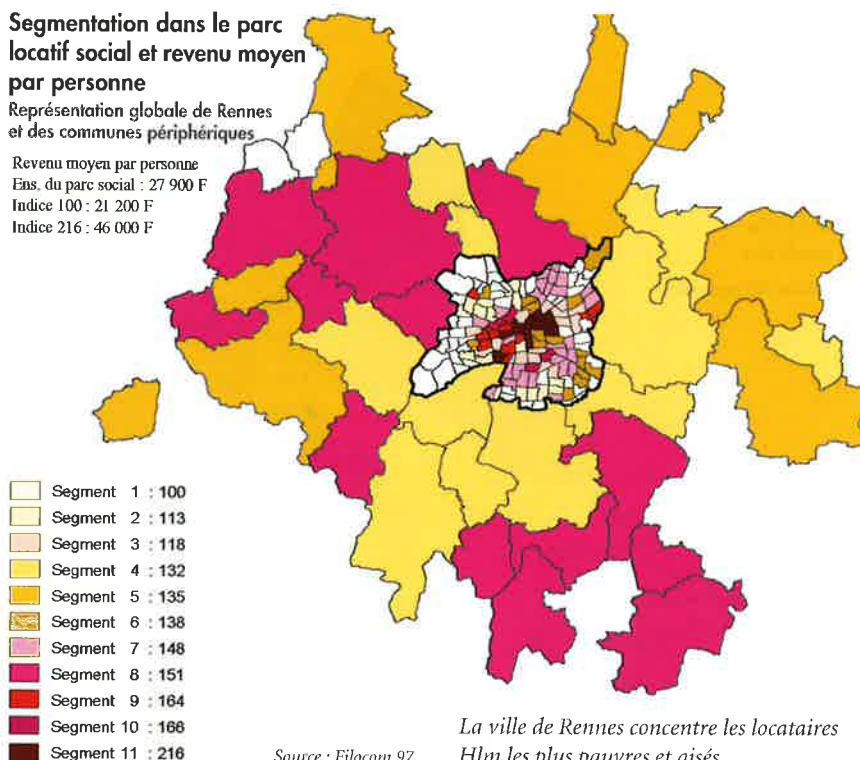
L'analyse de la segmentation du parc locatif social sur la communauté d'agglomération de Rennes met en évidence des spécificités territoriales.

Ainsi, des écarts de revenus moyens par personne peuvent passer du simple au double au sein de la ville de Rennes entre ceux qui sont logés dans le segment 1 (quartiers de logements sociaux des années 70) dont le revenu moyen par personne s'élève à 3 230 € et, à l'autre extrême, ceux du segment 11 (logements sociaux récents du centre ville) dont le revenu moyen est proche de 7 000 €.

Segmentation dans le parc locatif social et revenu moyen par personne

Représentation globale de Rennes et des communes périphériques

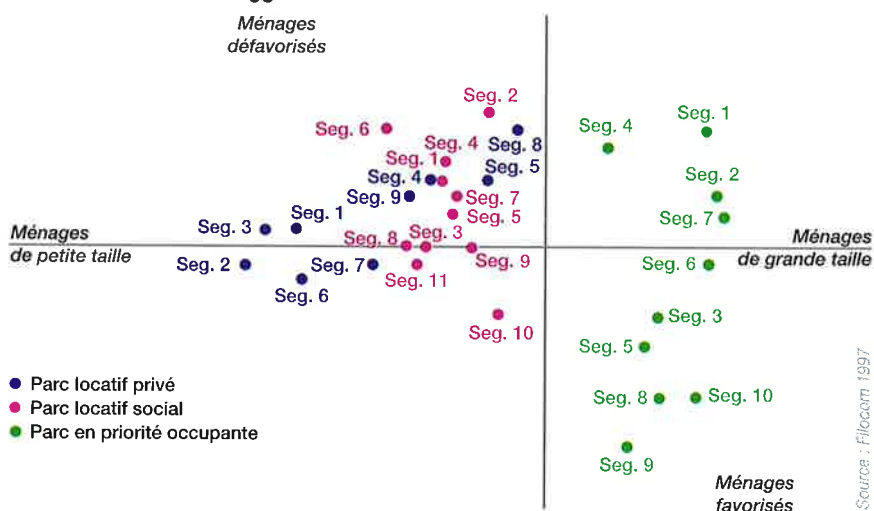
Revenu moyen par personne
 Ens. du parc social : 27 900 F
 Indice 100 : 21 200 F
 Indice 216 : 46 000 F



La ville de Rennes concentre les locataires Hlm les plus pauvres et aisés.

Source : Filocom 97

Positions des segments tous statuts confondus dans l'espace social, de la Communauté d'agglomération de Rennes



Certains segments du parc locatif privé sont très proches de certains segments du parc social. Ils logent des ménages très similaires.

Source : Filocom 1997

Les ménages les plus modestes en périphérie de Rennes sont localisés plutôt dans les communes directement attenantes à la ville-centre (segment 4).

Une analyse statistique des écarts de profils d'occupation dans la ville

La localisation de ces segments de parcs ouvre la possibilité d'une explication territorialisée des enjeux de mixité sociale. Où se situent les segments valorisés ou dévalorisés ? Quels sont ceux qui se valorisent, notamment du fait de l'impact d'infrastructures nouvelles, et ceux qui sont sujets à des phénomènes ségrégatifs ?

La projection de l'ensemble des segments de parcs de la communauté d'agglomération de Rennes montre que les profils de certains segments sont très proches. On remarque notamment que l'occupation sociale du segment 7 du parc locatif privé est proche de celle de segments plutôt «valorisés» du parc social : les segments 3, 8 et 11.

À l'inverse, on note que le segment 8 du parc locatif privé, qui se caractérise notamment par une familiarité plus prononcée, se trouve à proximité de segments relativement «dévalorisés» du parc social (segments 2 et 4).

En revanche, les profils d'occupation des segments du parc en propriété occupante se distinguent clairement des profils des segments des parcs locatifs privé et social : plus grand nombre de personnes par ménage et revenus plus importants notamment.

Intérêts, limites actuelles et développements futurs

L'utilisation du fichier Filocom permet d'analyser la relation «habitat/habitants». Cette approche est particulièrement intéressante, comme cette première exploitation en a montré la possibilité, dans une perspective de mixité sociale où il importe de connaître le niveau de ségrégation urbaine. Cette étude est possible sur l'ensemble du territoire urbain et pour l'ensemble des ménages, du fait de l'exhaustivité du fichier Filocom.

Cela a incité Rennes-Métropole à faire coïncider le suivi des données avec les agendas de mise en œuvre du PLH car la préoccupation principale des élus consiste à pouvoir mesurer les effets de leurs politiques. C'est ainsi qu'une deuxième phase d'exploitation du fichier filocom 1999 est décidée dans l'objectif de mise en place d'un «référentiel urbain». Les résultats seront consolidés par des analyses de même type, sur les données du recensement 1999 qui sera le dernier exhaustif mené par l'INSEE. Ce fichier, disponible tous les deux ans, permet de mesurer des évolutions. Dans cette perspective, la donnée concernant les nouveaux emménagés (moins de 3 ans) est particulièrement intéressante. Elle peut mettre en évidence le renforcement éventuel des disparités, ce qui a bien été le cas lors d'un test sur quelques quartiers rennais.

D'autres développements sont envisagés⁽⁴⁾, en particulier une analyse de l'accessibilité financière au travers des hiérarchies spatiales des valeurs immobilières et des loyers du secteur privé par le croisement avec des données issues d'autres fichiers (CEIL ou enquête loyers), en mobilisant les techniques d'analyse économétriques. Cette étude a pu être réalisée à travers le partenariat avec l'OLAP qui a obtenu l'accord de la DAEI sur la mise au point de traitements infra-communaux de Filocom, sous réserve d'une exploitation informatique vérifiant le secret statis-

tique. Elle est en train d'expérimenter une exploitation infra-communale de ce fichier dans une douzaine d'agglomération française (Filo-com 99) qui fournit un premier exemple d'exploitation.

Cette approche permet d'améliorer sensiblement la connaissance des parcs et de leur occupation à travers la construction de «segments». L'une des difficultés tient cependant à l'appropriation, par les acteurs locaux, d'une méthode encore peu connue. Pour les agences d'urbanismes, qui jouent généralement le rôle d'interface entre l'expérimentation méthodologique en matière de recherche urbaine et la conduite des politiques locales par les élus, l'enjeu consiste à faire un travail de «traduction» pour rendre les résultats tangibles et concrets, sans pour autant caricaturer les choses par une trop grande simplification.

Il serait essentiel que ces expérimentations puissent déboucher sur des solutions de traitement susceptibles de se généraliser sur les agglomérations demandeuses de ce type d'analyse. Cependant, malgré l'intérêt de la mise en place de référentiels urbains basés sur des analyses rigoureuses, les formes actuelles de traitements et de diffusion du fichier Filocom ne sont pas encore satisfaisantes. Une des principales difficultés de l'exploitation résulte du manque de souplesse des traitements informatiques (réservés à la DAEI et aux seuls CETE) et des difficultés à mettre en œuvre à grande échelle l'interdiction d'accès à des cases de tableaux contenant moins de 11 logements.

Par ailleurs, la diffusion des données Filocom au format Geokit et son approche uniformément communale n'est pas adaptée aux grandes agglomérations et restreint par conséquent considérablement les analyses sur les villes-centres des grandes agglomérations, où l'échelle d'observation de la disparité des revenus ne peut être qu'infra-communale.

(4) Financement CDC 2003.

Disparités et diversité au sein des aires urbaines et des régions métropolitaines

Les villes et métropoles sont fort différentes les unes des autres, mais les disparités peuvent être encore bien plus importantes au sein même des aires urbaines, entre les communes qui les composent. Aujourd'hui, ces disparités semblent s'amplifier, même si les situations sont différentes d'une agglomération à une autre.

Dans quelle mesure sont-elles subies ou correspondent à des choix de diversité souhaités par les habitants ?

Le développement d'une métropole a-t-il un effet d'entraînement ou, au contraire, d'assèchement sur sa périphérie et sa région ? La distinction rural-urbain a-t-elle encore un sens ?

Face à ces enjeux, les agglomérations mettent en œuvre des stratégies qui visent une évolution équilibrée de l'ensemble de leur aire urbaine et font de leur développement un moteur pour l'ensemble de leur région.

Disparités subies ou diversité voulue ?

Des disparités croissantes au sein des aires urbaines ?

Au sein des aires urbaines, les disparités sont très importantes : les villes-centres concentrent souvent les plus riches et les plus pauvres, les propriétaires aisés investissent la première couronne, alors que la périphérie plus lointaine attire une forte proportion d'accédants modestes, contraints à de longs déplacements.

Profitant d'une situation enviable, bénéficiant de sites naturels de qualité et de la proximité d'une grande agglomération, promoteurs ou communes peuvent construire petit à petit, plus ou moins ouvertement et volontairement, une ségrégation en n'accueillant qu'une population aisée.

Le phénomène est facile à mettre en œuvre : coût de foncier élevé et grands terrains mettent le ticket d'entrée hors de portée des bourses modestes ! Il peut ensuite s'autoalimenter dans la mesure où l'attractivité de la commune conduit à un renchérissement des coûts.

Au contraire, certaines communes plus éloignées bénéficiant d'un cadre moins recherché peuvent être contraintes d'accueillir des populations modestes n'ayant pas les moyens d'accéder dans la première couronne.

Ce déséquilibre social ou socio-spatial s'aggrave souvent d'un déséquilibre prononcé des activités et de l'emploi : les grandes zones d'activités bien desservies des agglomérations concentrent la majorité des emplois et des pôles commerciaux qui contribuent à faire disparaître le commerce de proximité dans les petites communes voisines.

De ce fait, les communes éloignées se retrouvent avec peu de taxe professionnelle – donc de ressources – pour faire face aux besoins d'équipements et de services exprimés par leurs nouveaux habitants habitués à ceux de la grande ville. Cette présentation, évidemment caricaturale, exprime des tendances lourdes qui se retrouvent de plus en plus au sein des agglomérations : qui n'a pas ses communes «chics» et ses communes moins recherchées ? Et la pression foncière tend à faire passer de plus en plus les communes de la deuxième couronne dans la première catégorie, et à repousser plus loin les populations modestes. Parallèlement, un certain nombre d'activités à la recherche d'espaces moins coûteux et d'accès plus faciles tendent à s'éloigner du centre, si bien que dans certaines villes les emplois se développent plus rapidement dans le périurbain hors agglomération.

Les situations n'étant évidemment pas les mêmes dans toutes les villes, certaines arrivent-elles à mieux répartir les hommes et les activités ? Existence-ils des modèles différents ? Les tendances sont-elles à l'aggravation ou à la diminution des disparités ?

Le clivage traditionnel entre le monde urbain et le monde rural est-il toujours opératoire ?

Résidant en ville ou à la campagne, nous sommes tous des urbains. Le dernier recensement a mis en évidence la diffusion des populations de la ville vers les campagnes. Mais celles-ci y arrivent avec leur mode de vie et la même demande d'équipements et de services.

Cet étalement urbain contribue à la constitution de nouvelles inégalités territoriales, où de nombreux ménages à revenus modestes (qui leur permettent néanmoins l'accès à la propriété) sont poussés de plus en plus loin. Cette évolution peut-elle constituer une chance pour les communes rurales disposant de foncier qui y trouvent un apport de vitalité ? L'éloignement de la ville peut aussi résulter d'un choix résidentiel positif : désir de nature, de liberté... Les petites communes étant souvent jalouses de leur identité, nombre de citoyens cherchent à y retrouver une vie de village moins anonyme que celle des grandes villes. Les associations y sont généralement très vivantes. Et la ruralité peut aussi se présenter comme un gage de sécurité.

Certains ménages peuvent ainsi rechercher des localisations résidentielles toujours plus loin de la ville. C'est l'existence d'une «demande» de ségrégation... de «entre soi» !...

Métropoles : effet d'entraînement ou d'assèchement ?

Les disparités peuvent être très fortes entre villes en développement et villes moyennes isolées en perte de vitesse. Les grandes villes sont le moteur du développement de leur région. Mais ce moteur tourne-t-il uniquement à son propre bénéfice, en pompant tout ce qui l'entoure ou, au contraire, a-t-il un effet d'entraînement sur l'ensemble de sa région et notamment sur les villes moyennes à plus ou moins grande proximité ?

Les situations sont différentes selon les métropoles et les effets peuvent être plus complexes : certaines villes peuvent en effet jouer le rôle de pompe aspirante-refoulante, attirant vers elles une certaine catégorie de population (les cadres par exemple) et en perdant d'autres vers d'autres régions.

Quelles stratégies vis-à-vis des disparités ?

Comment concourir à un meilleur équilibre des fonctions sur une aire urbaine ?

Les disparités entre communes sont inévitables au sein d'une aire urbaine. Celles-ci n'ont pas que des effets négatifs : elles alimentent la diversité, contribuent à une offre plurielle dans l'aire urbaine et maintiennent l'identité et les spécificités de chaque territoire inclus en son sein. Cependant, l'émergence de nouvelles inégalités étant préoccupante, les collectivités se sont engagées pour répondre à un double défi :

- contribuer au maintien de l'animation et de la vie des communes les plus éloignées par une meilleure répartition de certaines activités en s'appuyant sur l'identité de chaque territoire ;
- mieux mixer les populations pour éviter les phénomènes ségrégatifs.

Nouvelles organisations territoriales, nouveaux projets

Depuis longtemps sortie des limites communales, la ville a aujourd'hui largement débordé des limites institutionnelles des communautés urbaines ou d'agglomération.

Les progrès de l'intercommunalité urbaine ont considérablement renforcé le pouvoir des agglomérations et la généralisation de la taxe professionnelle unique conduit à une réduction (plus ou moins rapide selon la volonté des élus) des inégalités fiscales en leur sein. Cette solidarité permet à l'intercommunalité centrale d'être le moteur incontesté du développement de son territoire.

Mais, pour faire face aux problèmes qui se font jour, la coopération est devenue absolument nécessaire entre agglomération centrale et communes ou communautés périphériques.

L'enjeu pour l'action publique locale consiste à organiser la combinaison des échelles territoriales. Ainsi, des alliances naissent de plus en plus entre intercommunalité centrale et communautés périphériques, visant à renforcer la coopération entre villes et campagnes et à traiter les problèmes à une échelle plus pertinente.

Le «pays urbain» est-il le lieu de cette coopération nouvelle, permettant de faire face aux enjeux actuels : accueil de population en forte croissance dont la demande en services croît, développement de l'activité pour maintenir la vie dans chaque commune, système de déplacement adapté à une ville-territoire ou une ville multipolaire... ?

Des chartes de pays qui organiseraient la cohérence des politiques locales dans le respect des compétences de chacun constituent-elles la solution ? Ou bien ces projets communs peuvent-ils se construire autour de schémas de cohérence territoriale (SCOT) dont le périmètre peut coïncider ou non avec celui d'un pays urbain ?

L'enjeu est de permettre le développement de l'agglomération en renforçant son attractivité, en veillant à la cohésion de l'aire urbaine par l'équilibre des fonctions, en préservant l'environnement et en prévenant les phénomènes ségrégatifs.

Quelles dynamiques des métropoles sur leur région ?

Le développement est de plus en plus porté par les villes qui jouent un rôle moteur en ce domaine. Comment leur dynamisme peut-il diffuser à l'ensemble de leur région ? Le renforcement des liens entre métropole et villes moyennes voisines contribue indiscutablement à accroître l'effet d'entraînement d'une capitale régionale.

Ces liens peuvent consister en une mise en réseau, mais également être plus tangibles, à l'image des évolutions constatées lors de la réalisation du tram-train de Karlsruhe dont les effets ont été très sensibles sur la structuration urbaine de la région.

René Margueritte, directeur de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise

Laurent Givord, directeur de l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise

Mantes : la création de disparités territoriales en Île-de-France

PROBLÉMATIQUE

Située à 50 km à l'Ouest de Paris, l'agglomération mantaise compte 100 000 habitants. Petite ville de province entrée dans l'aire d'influence francilienne en 1950, elle est devenue une figure emblématique de la crise des banlieues.

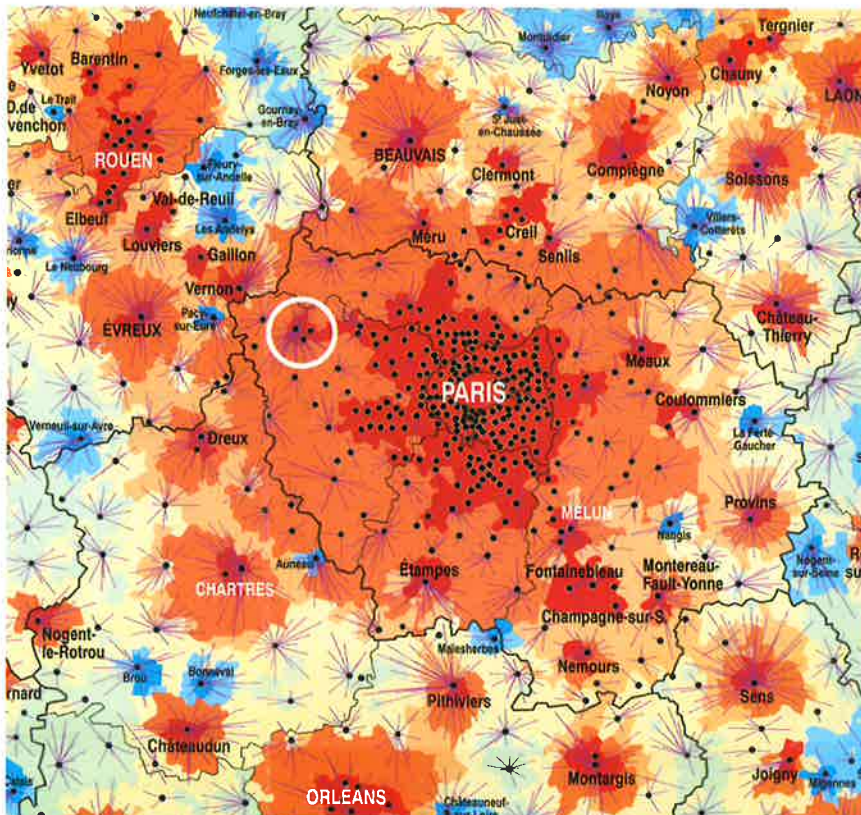
Si les mécanismes de spécialisations fonctionnelles qui ont opéré ne sont pas originaux, leur spécificité réside dans leur échelle : une métropole de 11 millions d'habitants, s'étalant d'Est en Ouest sur plus de 100 km. Enfin, les stigmates actuels constituent les effets pervers d'une planification à grande échelle, qui donne la primauté absolue à la ville-capitale.

1950-1975 : la vallée de la Seine devient le principal axe industriel francilien

L'intégration du Mantois dans l'aire métropolitaine francilienne résulte d'un choix d'aménagement stratégique opéré au début des années 1960, qui a conduit à la constitution d'un bassin d'emploi et d'habitat centralisé de plus de 11 millions d'habitants.

Dans le contexte de la mondialisation de l'économie, l'objectif des planificateurs des années 1960 était de faire de l'Île-de-France une région urbaine, dont le rayonnement économique et culturel s'étendrait au reste du monde. Le SDAURP (Schéma de développement et d'urbanisme de la région parisienne) de 1965 traduit la volonté de créer une région économique intégrée, notamment par la construction du RER. Les schémas directeurs de 1976 et de 1994 ont actualisé ces orientations sans toutefois les remettre en cause. Les corollaires de ces choix sont la spécialisation des espaces franciliens, l'amplification de l'étalement urbain et l'allongement des migrations domicile-travail.

L'aire urbaine de Paris



L'aire urbaine francilienne est particulièrement étendue (zone en rouge et orange) à l'Ouest et au Nord où elle dépasse les frontières administratives de la région.

Le cercle blanc localise l'agglomération mantaise dans l'aire urbaine de Paris.

Source : INSEE-RGP90

Dans ce schéma régional, la vallée de la Seine se voit affecter une vocation industrielle. Les villes de Paris, Rouen et Le Havre dessinent un axe économique national. Trois vastes complexes industriels sont implantés en Seine-aval : Renault à Flins-sur-Seine, Peugeot à Poissy et Aérospatiale aux Mureaux. Ces industries ont compté jusqu'à 53 000 emplois directs, au milieu des années 1970.

Mais dès l'origine, l'agglomération mantaise ne bénéficie d'aucune implantation économique importante. Son rôle consistera à accueillir les logements sociaux nécessaires au développement industriel des agglomérations voisines.

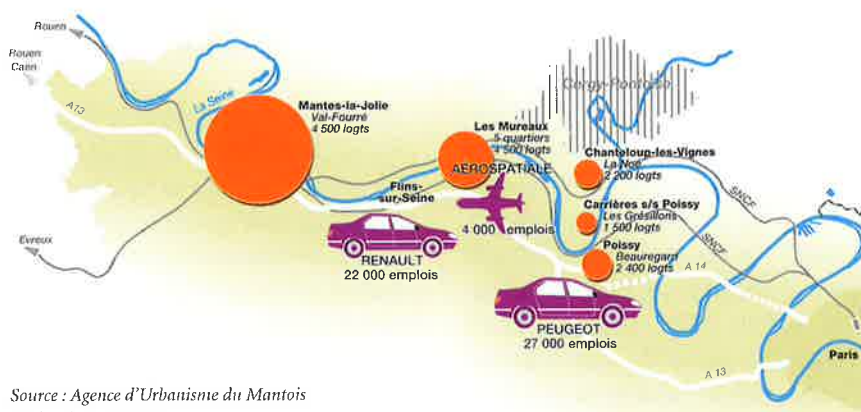
1967-1977 : Mantes-la-Jolie accueille la plus grande ZUP de France

Le Mantois connaît une urbanisation excessivement rapide, à partir des années 1960. Sa population double entre 1962 et 1975. Les nouveaux quartiers construits dans l'urgence sont essentiellement constitués de logements sociaux réalisés sous forme de tours et de barres, sous la procédure de la ZUP. Mantes-la-Jolie, ville d'environ 26 000 habitants en 1968, accueille le Val Fourré, qui comportait initialement environ 8 230 logements. Il rassemble encore aujourd'hui plus de la moitié de la population de Mantes-la-Jolie et le quart de celle de l'agglomération.

Pendant les années qui suivent l'achèvement de leur construction, ces quartiers connaissent une mixité d'occupation sociale. En effet, leur construction a aussi répondu à la demande de décohabitation des générations nombreuses nées après 1945.

1975 : l'apogée industrielle de la Seine-aval

Les grands ensembles d'habitat social et les principaux établissements industriels



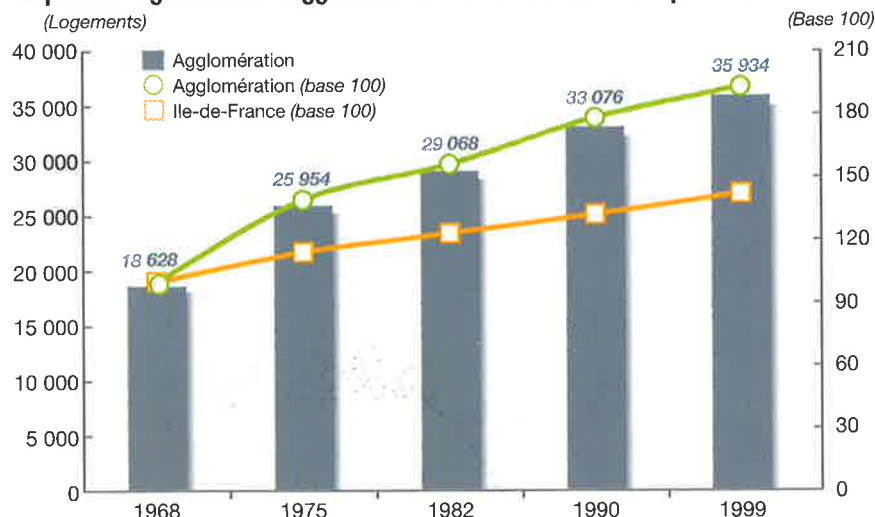
Source : Agence d'Urbanisme du Mantois
Réalisation : IAURIF

Depuis 1975 : un déclin de l'industrie sans politique de reconversion

À partir de 1975, la restructuration de l'industrie mondiale induit d'importantes réductions d'effectifs. La perte d'emplois directs est de l'ordre de 34 000 en 30 ans, pour les trois principaux établissements de la Seine-aval. La Seine-aval subit un processus de désindustrialisation, dont elle ne se remettra pas.

Mais les véritables ressorts de ce déclin s'analysent en termes de réorganisation de l'économie et d'aménagement régional, eux-mêmes consécutifs au déplacement des équilibres économiques internationaux. Le port du Havre perd son rôle majeur dans les échanges commerciaux en Europe du Nord. Le relais est pris par les ports d'Anvers et de Rotterdam. En conséquence, l'axe économique francilien majeur se déplace vers le Nord, adossé à l'autoroute A1, au TGV Nord et à l'aéroport Charles-de-Gaulle. Les fonc-

Le parc de logements de l'agglomération mantaise a doublé depuis 1968



Source : Agence d'urbanisme du Mantois

tions logistiques et industrielles sont reportées vers l'Est de la région. La nouvelle donne économique et les options qui en découlent en matière d'aménagement régional excluent la vallée de la Seine de réelles perspectives de reconversion économique.

Cette interprétation est confirmée par l'absence de réalisation d'infrastructures de transport indispensables au développement local, pourtant planifiées depuis 1976. Dans la même logique, la Seine-aval n'a pas bénéficié d'une action de reconversion économique. La désindustrialisation se traduit par un divorce entre la planification et la programmation financière, alors même que le SDRIF de 1994 affecte au Mantois un rôle de «pôle de développement régional».

À partir de 1970, les politiques d'accession sociale à la propriété achèvent de déqualifier le parc social

Conçu pour accompagner le développement d'une industrie qui décline, le parc social mantais se révèle surdimensionné pour répondre aux besoins de l'agglomération. Ce déséquilibre est amplifié par les politiques d'aide à l'accession sociale à la propriété, engagées par l'État à partir de 1970. Éloigné de la capitale, le Mantois dispose d'un foncier abondant et bon marché. Entre 1970 et 1990, il va remplir une nouvelle fonction résidentielle à l'échelle de l'Ouest francilien. De grands lotissements sont construits à la périphérie de l'agglomération. Ils accueillent

des jeunes ménages issus des catégories sociales intermédiaires, qui quittent le parc social du Mantois et du reste de la région.

Mais la démolition n'est cependant pas à l'ordre du jour. En effet, l'augmentation des prix fonciers et immobiliers évince de Paris et de la petite couronne un nombre croissant de ménages démunis. Conformément au modèle régional initial, le Mantois fait partie du bassin d'habitat francilien et sa desserte, quoique défectueuse, est suffisante pour que le territoire se spécialise dans un rôle régional d'accueil des ménages modestes. Le fonctionnement résidentiel francilien mobilise spontanément ce parc abondant et désaffecté.

La désindustrialisation et la construction périurbaine se conjuguent donc pour paupériser le parc social et notamment sa partie la plus déqualifiée. Seuls restent au Val Fourré les ménages qui ne disposent pas d'un choix alternatif. Il s'agit essentiellement de familles nombreuses cumulant les handicaps financiers et sociaux.

Et aujourd'hui...

Plus de vingt cinq ans après le début de la désindustrialisation, le Mantois est encore marqué par son histoire industrielle et sociale, malgré sa localisation dans un environnement particulièrement porteur : les Hauts-de-Seine et les Yvelines comptent parmi les départements les plus riches de France.

Il semble que la persistance de cette enclave de pauvreté soit nécessaire au bon fonctionnement du reste de l'Ouest francilien. Selon cette interprétation, les agglomérations de Mantes-la-Jolie et des Mureaux constitueraient un vaste secteur d'intégration (ou de relégation...) sociale, à l'échelle de l'Ouest francilien.



Source : Agence d'Urbanisme du Mantois

Les lotissements de Magnanville dans les années 1980.

La Seine-aval se caractérise aujourd'hui par une double rupture, sociale et urbaine, par rapport au reste des Yvelines. Rupture sociale, avec une faible représentation des cadres, un taux de chômage élevé, une proportion très importante de ménages cumulant les handicaps sociaux. Mais également rupture urbaine, en raison de la part excessive du logement social (40 % des résidences principales, contre une moyenne régionale et départementale d'environ 20 %), de la présence de nombreuses friches industrielles, du déficit de desserte et d'équipement et enfin d'un réel décalage avec le reste du département en terme de qualité urbaine.

Le Mantois bénéficie pourtant d'atouts indéniables : sa localisation dans l'Ouest francilien, la présence d'une ville historique et d'un patrimoine architectural, un environnement naturel d'une grande qualité et une pression résidentielle croissante émanant du reste de la région. Sa réintégration dans le tissu social et urbain yvelinois, dans le cadre d'une politique d'aménagement régional serait donc envisageable, à relativement court terme. Une telle ambition nécessiterait la mise en œuvre simultanée de trois types d'actions complémentaires :

- un important effort de remise à niveau en matière de desserte ferrée et routière et d'équipement structurants, notamment en ce qui concerne l'enseignement supérieur et la culture ;
- le rétablissement des continuités paysagères, dans la vallée de la Seine et dans les agglomérations urbaines ;
- la mise en place d'une politique d'attribution des logements sociaux, à l'échelle de l'Ouest francilien, qui permettrait de rompre avec la logique de relégation.

Mais l'action publique ne va pas dans ce sens. L'ensemble des acteurs de la politique du logement s'accommode de l'existence d'un parc social déqualifié,

qui permet d'éviter de poser le problème de l'accueil des ménages démunis en petite couronne et dans les Yvelines résidentielles.

En ce qui concerne les investissements publics, le territoire n'émarge qu'aux crédits de la politique de la ville, et très peu aux crédits de droit commun. L'État et la Région offrent ainsi un moindre soutien à l'agglomération qu'aux autres villes du département. Cette situation illustre les limites du système du cofinancement des investissements publics. Confrontée à une importante demande sociale et dotée de peu de ressources fiscales, la communauté d'agglomération n'a plus les moyens de cofinancer les investissements nécessaires au développement de son territoire.

Le problème du Mantois relève donc de l'organisation administrative et territoriale et son échelle est celle de la métropole.

À ce titre, il ne semble pas que les mécanismes de rééquilibrage contenus dans le projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République soient à même de corriger les déséquilibres fondamentaux dont souffre ce territoire. L'un des objectifs de la loi est de permettre aux agglomérations urbaines de gérer les problèmes de leurs quartiers en difficultés. Dans le cas du Mantois, c'est le fonctionnement de la métropole qui provoque la faillite d'une agglomération.

Béatrice Auclair

Strasbourg : périurbanisation et attractivité des territoires

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

L'établissement des personnes sur le territoire est conditionné par l'attractivité de celui-ci. Les évolutions observées depuis 1975 dans la région urbaine de Strasbourg montrent une accentuation de la spécialisation des territoires, tant en termes d'habitat que d'activité. Simultanément, les fonctionnements urbains s'étalent et aboutissent à des interdépendances croissantes entre les communes, quasiment à l'échelle de l'ensemble du département du Bas-Rhin. Ce phénomène a pour conséquence immédiate la congestion des réseaux routiers, non réductible à moyen ou long terme, occasionnant ainsi des nuisances persistantes.

Ces observations questionnent les comportements des ménages, mais aussi les politiques nationales (financement du logement, «loi sur l'air», loi SRU).

La périurbanisation, facteur de spécialisation du territoire

La périurbanisation correspond à un processus de développement qui dépasse le cadre de l'agglomération. Il est caractérisé par un mouvement centrifuge à partir d'un centre urbain majeur et concerne tant l'habitat que les activités. S'agissant de la région urbaine de Strasbourg, cette périurbanisation se distingue par une intensité moyenne par rapport aux agglomérations comparables, et par un éparpillement important et lointain.

La périurbanisation «habitat»

Au cours des dix dernières années, le périmètre du SCOT de Strasbourg (SCOTERS) a vu s'amplifier des phénomènes de spécialisation du territoire en terme d'habitat.

En 1990, le secteur locatif était quasiment absent des communes hors CUS. En 1999, ce segment du parc de logements s'est diffusé, notamment au Sud et au Nord-Ouest, l'essentiel du parc locatif restant cependant concentré dans la CUS.

Les implantations de maisons individuelles dans les zones d'extension des communes sont les plus génératrices d'étalement urbain et de périurbanisation. Ces logements sont occupés par des propriétaires, dont la part n'a guère varié entre 1990 et 1999 dans les communes du SCOTERS.

La périurbanisation «activités»

Même si les zones d'activités de plus de trois hectares sont plutôt éparpillées dans le département, on constate toutefois une concentration dans la CUS. Elles sont

implantées principalement le long ou à proximité des grands axes routiers et/ou ferroviaires.

Les créations d'entreprises par grands secteurs d'activités⁽¹⁾ sur le territoire départemental, entre 1995 et 2000, donnent une bonne visibilité des vitesses différenciées de développement selon les périmètres considérés⁽²⁾ : à Strasbourg et dans la CUS, affaiblissement des secteurs industriel et de construction, renforcement du secteur tertiaire ; à l'inverse, «hors CUS», développement rapide de l'industrie et de la construction, déficit de développement du secteur.

Les implantations commerciales observées⁽³⁾ depuis 1990 semblent répondre à un autre processus, dont les déterminants ne sont pas identiques à ceux du phénomène de périurbanisation. Ces surfaces commerciales s'implantent dans les centres urbains principaux et secondaires et le long des grands axes routiers.

Les impacts immédiats de la périurbanisation

Ce processus de périurbanisation a des impacts visuels non négligeables, abondamment décrits par ailleurs. Au-delà des aspects visuels, il génère d'autres impacts. En effet, les trafics routiers ont littéralement «explosé» entre 1990 et 2000, occasionnant la congestion du réseau, avec dans le même temps, une forte progression des flux de transports collectifs.

(1) Industrie, construction, commerce, tertiaire.

(2) Strasbourg, CUS hors Strasbourg, SCOTERS hors CUS, Département hors SCOTERS, Département.

(3) Sont soumises à l'approbation de la CDEC toutes les implantations commerciales dont la surface de vente est supérieure ou égale à 300 m².

L'interdépendance territoriale

L'empreinte des structures familiales dans le territoire

Les résultats du recensement de 1999 examinés selon la structure par âge de la population permettent l'établissement d'une typologie des communes du SCOT en fonction des structures familiales⁽⁴⁾. Le territoire se décompose alors en deux grandes entités distinctes :

- Strasbourg et son immédiate périphérie qui se caractérisent par la forte présence d'étudiants et de jeunes actifs de 20 à 35 ans.
 - Et l'essentiel du périmètre du SCOT où se concentrent les familles constituées (classe des 40-49 ans).
 - De manière interstitielle, aux limites du périmètre, se trouvent les communes dont les structures dominantes de la population se caractérisent par la présence de familles en voie de constitution, de populations vieillies avec une forte proportion de personnes âgées de plus de 60 ans, et enfin, de populations vieillies mais en voie de renouvellement.
- La typologie des communes est également marquée par la structure des populations nouvelles, dont les caractéristiques et la part dans la population totale peuvent renforcer ou inverser l'appartenance des communes à l'une des six catégories.

Des vocations d'accueil fonction des structures démographiques et du parc de logements

Le territoire fonctionne comme un système d'échange et de remplacement de population, en fonction des âges et des structures familiales. Les communes auraient des vocations d'accueil spécifiques, dépendantes de la structure démographique de leur population.

La ville de Strasbourg accueille «traditionnellement» des populations jeunes, pour une bonne part constituées d'étudiants. Leurs études achevées, ceux-ci

s'établissent dans les faubourgs ou dans quelques communes voisines, après avoir obtenu leur premier emploi.

Quelques années plus tard, ayant constitué une famille, ils recherchent des logements plus vastes correspondant davantage à leurs besoins. C'est à ce moment que les choix de la population peuvent s'orienter vers l'accession à la propriété, dans des communes plus éloignées de la ville-centre. Ce processus est relativement continu et les implantations des familles en voie de constitution se font en fonction des rythmes d'ouverture à l'urbanisation des réserves foncières.

Un fonctionnement urbain généralisé à grande échelle

Les migrations domicile-travail

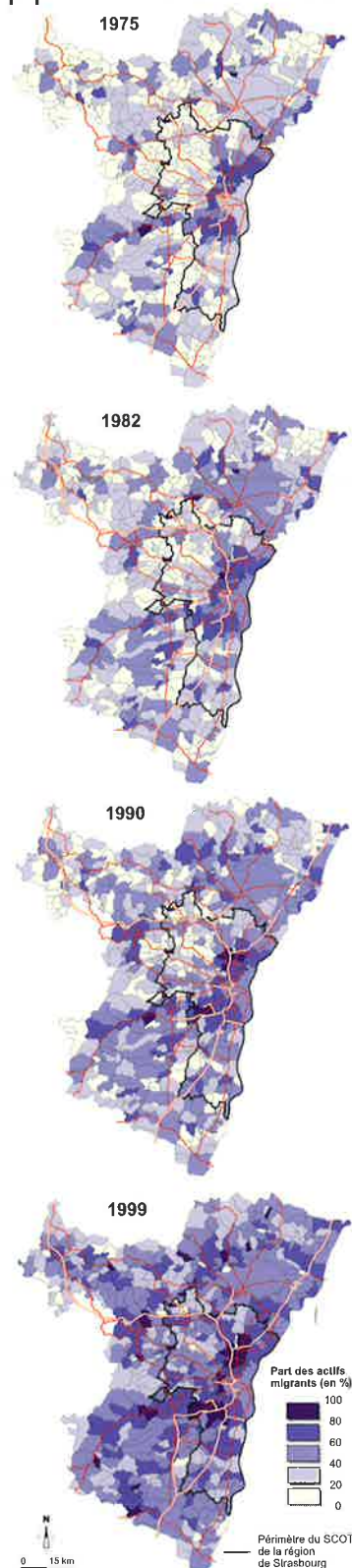
L'accroissement démographique enregistré dans le département du Bas-Rhin, auquel se rajoute l'ouverture à l'urbanisation des zones d'extension des communes et la multiplication des zones d'activités, génère des déplacements quotidiens motorisés en nombre croissant et de plus grande longueur.

En 1975, les migrations pendulaires ne concernaient qu'une partie du territoire départemental. Celles-ci s'observaient principalement le long des grands axes routiers. À cette époque, dans la moitié des communes du Bas-Rhin, 20 % des emplois étaient occupés par des actifs n'y résidant pas. En 1999, l'intégralité du département est concernée par les mouvements quotidiens. Dans les deux tiers des communes, 40 % des emplois sont occupés par des actifs qui résident dans une autre commune.

Ce phénomène est une traduction de la dispersion de l'habitat et des activités sur

(4) Six catégories de communes ont été définies selon leur type dominant : vieillies ou en voie de l'être, vieillies mais en voie de renouvellement, familles déjà constituées, familles en voie de constitution, jeunes actifs, et enfin étudiants et jeunes actifs.

Part des actifs migrants dans la population active au lieu de travail



le territoire. Il signifie aussi que l'importance que la population accordait à la proximité des lieux de résidence et d'emploi, à une époque relativement récente, est en constante et forte régression.

Des rythmes d'évolution variables selon les communes

Sur la base d'indicateurs tels que les emplois par commune, la population active occupée, les actifs dans la commune ou encore les actifs entrants et sortants, on observe, depuis 1982, des évolutions différenciées pour les communes du département du Bas-Rhin.

Le pourcentage de communes dont l'augmentation d'attractivité est plus fort que la moyenne départementale est plus grand pour les communes du SCOTERS que pour celles du département. A partir de l'évolution des taux de variation des communes pour les variables emplois, population active occupée et actifs sur place, on peut classer les communes selon leur équilibre interne⁽⁵⁾.

Trois communes ont des positions stables d'une période à l'autre :

- Haguenau et Erstein connaissent une situation de développement de l'emploi, de la population active occupée et des actifs sur place ; ce développement se caractérise par des taux de variation supérieurs à ceux enregistrés dans le département sur une longue période ;
- Hoenheim est dans une dynamique de développement de l'emploi, et a tendance à «retenir» ses actifs ; de la même manière, le rythme de ses évolutions est supérieur à la moyenne départementale ;
- pour les autres communes du SCOTERS les trajectoires sont très variables selon les périodes considérées ;
- pour les communes de la CUS, on observe un regroupement, à partir de positions très diverses, sur deux positions qui ont en commun «l'équilibre interne» :

- «inertie-équilibre interne» : Bischheim, Lingolsheim, Schiltigheim et Strasbourg ;
- «emploi prééminent-équilibre interne» : Illkirch-Graffenstaden et Ostwald ;
- pour les communes hors CUS, il y a deux types de positionnement également, mais basés cette fois-ci sur «l'intégration» :
- «emploi prééminent-intégration» : Hochfelden ;
- «accélération-intégration» : Brumath et Benfeld.

Des fonctionnements différenciés, mais une diffusion à l'ensemble du département

Les communes du Bas-Rhin continuent d'enregistrer des rythmes d'évolution différenciés les unes par rapport aux autres ainsi que par rapport à la moyenne départementale, des points de vue de la démographie et de l'emploi. La ville-centre semble aspirer puis refouler. Ce fonctionnement n'est pas sans conséquence sur l'ensemble des autres communes. Ce phénomène qui restait essentiellement localisé le long des grands axes routiers il y a un quart de siècle s'est étendu à l'ensemble du département. De ce fait, certaines communes continuent d'être très fortement dépendantes de Strasbourg, tandis que d'autres semblent devenir plus «autonomes», et reproduire peu ou prou le même schéma pour leur région. Cette tendance constitue un assez bon indicateur de l'attractivité nouvelle ou retrouvée de ces communes. Cela pose deux questions :

- celle de la maîtrise de l'étalement urbain et de la capacité des communes à se régénérer sans consommer de façon irraisonnée leur environnement ;
- celle de la gestion de l'évolution de l'armature urbaine d'une région densément occupée.

Vincent Flickinger

(5) Pour chaque commune du Bas-Rhin, les taux de variation des variables emploi, population active sur place et actifs sur place, entre chaque période intercensitaire, sont comparés à l'évolution moyenne de l'ensemble du département. Les différentes positions qu'occupent ces communes au final ont été nommées en fonction des évolutions constatées.

- Inertie-équilibre interne : les variables emploi et population active sur place ont des taux de variation inférieurs à la moyenne départementale, mais le taux de variation des actifs sur place est supérieur à la moyenne départementale.
- Emploi prééminent-équilibre interne : les variables emploi et actifs sur place ont des taux de variation supérieurs à la moyenne départementale, mais le taux de variation de la population active sur place est inférieur à la moyenne départementale.
- Emploi prééminent-intégration : les variables population active sur place et actifs sur place ont des taux de variation inférieurs à la moyenne départementale, mais le taux de variation des emplois est supérieur à la moyenne départementale.
- Accélération-intégration : les variables emploi et population active sur place ont des taux de variation supérieurs à la moyenne départementale, mais le taux de variation des actifs sur place est inférieur à la moyenne départementale.
- Intégration : signifie que les communes fonctionnent dans un système plus large auquel elles sont intégrées.

Toulouse : un diagnostic territorial à l'échelle de l'aire urbaine

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

Depuis plusieurs décennies, l'aire urbaine de Toulouse se développe de façon concentrique, autour d'une importante ville-centre. L'étalement urbain y est particulièrement sensible et de plus en plus de communes entrent dans la sphère d'influence de l'agglomération. Mais la forte croissance que connaît cette aire urbaine n'affecte pas les territoires avec la même intensité et ne garantit pas, à elle seule, la diversité des espaces et une bonne intégration des habitants. En 2003, à partir d'un diagnostic stratégique, une réflexion sur la maîtrise de cette croissance et les relations avec les espaces régionaux proches a été menée au sein d'un groupe de travail réunissant sous l'égide du Préfet de Région, des représentants des communes, des EPCI, du Département, de la Région, de l'État, des Chambres consulaires.

Un diagnostic établi au regard des objectifs de développement durable

C'est la première fois que localement une telle démarche est engagée sur un territoire aussi vaste : l'aire urbaine de Toulouse compte en effet près d'un million d'habitants, 342 communes et s'étend sur 400 000 ha. Le diagnostic a également pris en compte les villes moyennes proches et les bourgs limitrophes. Cette réflexion s'est inscrite dans le nouveau cadre législatif (loi SRU), avec pour objectif d'élaborer un diagnostic stratégique, en préalable à l'engagement des futurs exercices de planification et de la détermination d'un ou de plusieurs périmètres de SCoT. Cette mission a été confiée à l'AUAT. Ainsi, une vision globale sur ce territoire sera garantie, et pourra

se traduire dans le cas de plusieurs SCoT, par l'élaboration d'un projet d'aménagement à l'échelle de l'aire urbaine inspirant ceux-ci dans un objectif de cohérence territoriale.

Le travail de diagnostic territorial s'est attaché à prendre en compte les objectifs de développement durable. Le territoire a ainsi été évalué à l'aune des objectifs suivants : assurer la diversité des territoires, favoriser l'intégration des populations, valoriser le patrimoine, assurer la santé publique, veiller à l'utilisation économe des ressources, organiser la gestion des territoires.

Cette approche a permis de renouveler les études de diagnostic classiques, qui se présentent sous la forme de thématiques (démographique, habitat, transport, environnement, économie) et d'appréhender de manière plus globale les

disparités qui affectent un territoire (comprendre les phénomènes évaluer et orienter les politiques publiques au regard de valeurs de société qui engagent l'avenir).

Un contexte local particulier

L'aire urbaine de Toulouse semble être l'objet d'un paradoxe récurrent : d'un côté, une forte croissance tant démographique qu'économique, une attractivité reconnue ; de l'autre côté, des disparités sociales qui s'accroissent, des écarts entre territoires qui se creusent... Cette situation, porteuse en elle-même de fractures fortes, a été aggravée par l'explosion d'AZF, avec toutes ses conséquences sociales et économiques, et par la crise économique qui affecte désormais certains secteurs économiques (chimie, téléphonie, satellites, aéronautique,...). À ce contexte local, plus difficile qu'auparavant et qui nécessite la mise en œuvre de politiques publiques fortes, s'ajoutent des évolutions structurelles comme la compétition accrue entre grandes aires métropolitaines, le renforcement des compétences régionales, les effets de la mondialisation, les nouvelles technologies, qui constituent un contexte national et international en pleine évolution. De même, les tendances lourdes de la société influent sur le devenir de l'aire urbaine, comme le vieillissement des populations, les nouveaux rapports au travail et au temps, les nouvelles sociabilités, les nouveaux modes de vie et besoins d'habiter... L'ensemble de ces changements, tant structurels que conjoncturels, imposent

aujourd'hui à la métropole toulousaine la redéfinition de ses objectifs, avec pour toile de fond la poursuite de la croissance, sa régulation sur des territoires de plus en plus élargis, au service d'un développement durable.

Accepter la croissance partout ?

Au sein du groupe de travail, la question de la régulation de la croissance est apparue essentielle. En effet, dans l'aire urbaine, voire au-delà, tous les territoires ne bénéficient pas de la croissance au même rythme et avec la même intensité. De

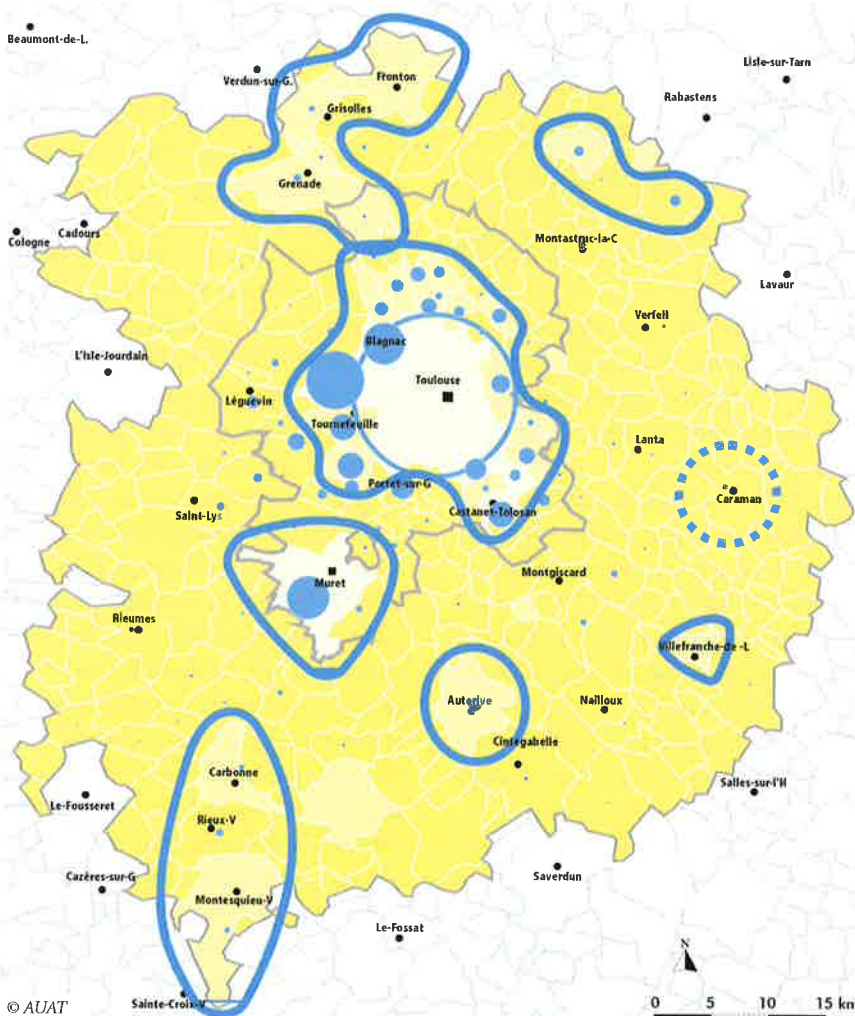
nombreux élus s'interrogent sur les bienfaits de cette croissance et certains la refusent. Cette question engage une réflexion sur le futur projet de développement et sur les choix en matière de planification. D'autant que, au-delà des rythmes de croissance, ce qui est en jeu, c'est bien la solidarité entre territoires et les capacités de l'aire urbaine à intégrer ses habitants. Ainsi, à partir d'un constat sur les disparités territoriales et les fonctionnements actuels, un exercice de scénarios a permis de déterminer les territoires sur lesquels devraient se porter en priorité la croissance, en leur assurant les moyens de leur développement (emploi, équipements et services).

Ces scénarios ont demandé de répondre à des questions concrètes : à quelle échelle pertinente constituer des bassins de vie ? à quelles conditions ceux-ci seront-ils « viables » ? auront-ils leurs capacités de développement assurées et les moyens de faire face aux engagements financiers ? L'étape préalable du diagnostic a permis de définir plus précisément ces enjeux et de les traduire sur le territoire.

Enjeux et disparités territoriales

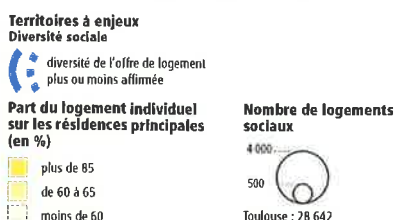
L'analyse des disparités des territoires a été effectuée par grands objectifs de développement durable à travers quelques illustrations de cette démarche :

Les territoires de la mixité sociale

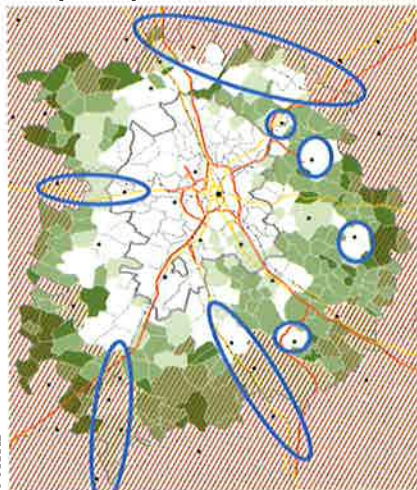


Sur la mixité urbaine et sociale, la constitution de bassins de vie
Carte n°1 : le diagnostic fait ressortir un marquage social réel de l'aire urbaine, accentué par un manque de diversité de l'offre d'habitat sur une grande partie du territoire et une spécialisation sectorielle de l'activité économique. Il en résulte un enjeu principal : lutter contre la spécialisation des territoires, en diversifiant l'offre de logements et en offrant un meilleur équilibre emploi-habitat.

La carte de la diversité de l'habitat repère les territoires où celle-ci est plus affirmée qu'ailleurs, les autres communes étant très fortement spécialisées dans la maison individuelle. Les critères de diversité retenus sont la part de logements collectifs, de locatifs, de petits logements et d'HLM. D'autres facteurs sociaux sont pris en compte comme les structures d'âge, les types de familles.





Les dynamiques de territoire



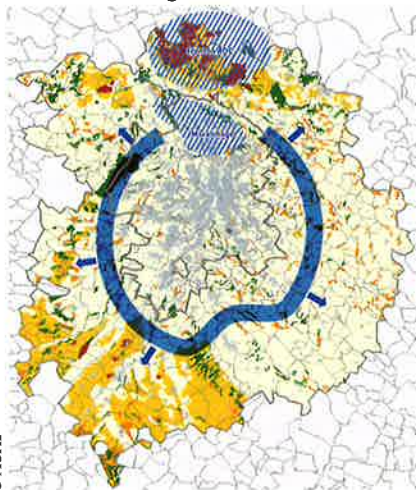
© AUAT

Territoires à enjeux Dynamique de développement

-  Territoires ayant une dynamique propre
-  Attraction du pôle urbain inférieure à 40%



La carte superpose trois critères de dynamique des territoires : taille démographique des communes, croissance de la population, nombre de logements autorisés. Les zones claires situent la dynamique de développement du pôle urbain. La couleur verte indique une croissance plus faible. Les hachures définissent la limite de l'attractivité du pôle urbain : moins de 40 % des actifs des communes vont y travailler.

Les territoires agricoles



© AUAT

Territoires à enjeux Diversité agricole

-  Production spécifique
-  Confrontation urbain/rural

La couronne bleue indique les territoires agricoles les plus menacés par l'avancée de l'urbanisation (confrontation, conflits d'usage, de voisinage). La localisation des autres territoires à enjeux de l'agriculture périurbaine n'est pas effectuée à ce stade du projet ; elle demandera une étude fine des orientations des productions, de la vitalité des exploitations. Toutefois, deux territoires ont une production bien spécifique dans le nord de l'aire urbaine : le Frontonnais (AOC) et le maraîchage.

Les gares SNCF périurbaines



© AUAT

Territoires à enjeux Abords des gares SNCF

-  Abords des gares SNCF

Fréquentation gares SNCF (voyageurs / an)

-  > 50 000
-  de 20 000 à 50 000

La carte indique la fréquentation annuelle des gares. Les terminus du futur réseau périurbain cadencé à 1/4 d'heure sont figurés par des points rouges. Les principales gares sont cernées par un carré bleu (territoires à enjeu). La limite d'accès en 20 mn à la gare Matabiau est figurée par un trait bleu.

Carte n°2 : le dynamisme socio-économique est porté aujourd'hui par le pôle urbain, avec cependant des territoires périurbains disposant d'atouts réels pour un développement endogène. En terme d'enjeu, ces territoires plus autonomes devraient être confortés afin de maîtriser l'expansion démographique de la métropole (recherche de complémentarité entre territoires). Le futur projet devra identifier ces polarités périurbaines et les conditions de leur développement.

Sur l'économie des ressources, la valorisation du patrimoine, le cadre de vie

Carte n°3 : l'aire urbaine est d'abord un territoire agricole (l'urbanisation n'occupe que 12 % des sols). Fragilisée, sa situation périurbaine lui confère des problèmes et un statut particulier dans l'équilibre des territoires. Un des enjeux est de constituer l'agriculture périurbaine en tant que pilier du périurbain et de la pérenniser (valorisation des produits, services à la population, identité, paysages, ...).

Sur l'aménagement du territoire et le système de déplacement

Carte n°4 : l'aire urbaine est desservie par un réseau ferré à six branches, connecté aux transports en commun du pôle urbain et au réseau de bus interurbain. Les terminus de ce réseau ferré se trouvent souvent dans les villes moyennes proches ou dans les bourgs limitrophes. Un des enjeux retenu consiste à garantir l'accès à la ville pour tous, avec l'appui d'un réseau multimodal (route-TC) très performant, et à promouvoir un «urbanisme de proximité», plus dense aux abords des infrastructures de transport public. Ce diagnostic stratégique a permis de valider ces grands enjeux (dont la présentation n'est pas exhaustive), et de mieux définir des objectifs qui seront à la base du futur projet d'aménagement à l'échelle de l'aire urbaine.

Michel Buret

Tours : atouts et faiblesses de l'aire urbaine

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

Dans un territoire national marqué par l'influence de Paris et de quelques métropoles régionales, l'aire urbaine de Tours semble échapper à une trop forte attractivité extérieure. Entre la façade atlantique et le bassin parisien, Tours montre une relative indépendance dans son développement tandis qu'Angers et Orléans, ses «sœurs ligériennes», renforcent leurs liens respectivement avec Nantes et Paris.

Des réseaux viaire et ferroviaire qui s'achèvent

Ville de passage et de commerce, Tours a accueilli très tôt une gare de triage de niveau national (Saint-Pierre-des-Corps), à l'appui de la ligne Paris-Bordeaux, mais aussi celles menant à Nantes, Le Mans, Vierzon. Plus récemment, la LGV Atlantique a été réalisée (liaison à Paris-Montparnasse en 55 mn), permettant par ailleurs les interconnexions vers Lille, Lyon et Marseille. Elle devrait se poursuivre jusqu'à Bordeaux d'ici 2015. La politique régionale en faveur du transport ferroviaire a permis de relancer la fréquentation des Express régionaux, s'appuyant sur une étoile à 7 branches. Dans le cadre du schéma national du transport de fret, deux axes ferroviaires sont en cours d'aménagement et se croisent à Tours : l'un permettant des parcours Nantes-Saint-Nazaire-Lyon, l'autre des trajets Rouen-Le Mans-Tours.

Desservie depuis trente ans par l'autoroute A10 (Paris-Bordeaux), Tours ne disposera d'un véritable réseau routier structurant que d'ici la fin de la décennie, avec l'achèvement de l'A85 (Angers-Vierzon, connectée aux autoroutes de Nantes et de Lyon), de l'A28 (Tours-Le Mans-Rouen, maillon du grand contournement ouest du bassin parisien) et d'un périphérique d'agglomération qui mettra en relation l'ensemble des voies pénétrantes convergeant vers le cœur urbain.



© D.R.

Une publication conjointe de l'agence d'urbanisme de Tours, de la DRE Centre et de l'INSEE.

Un espace d'articulation interrégionale

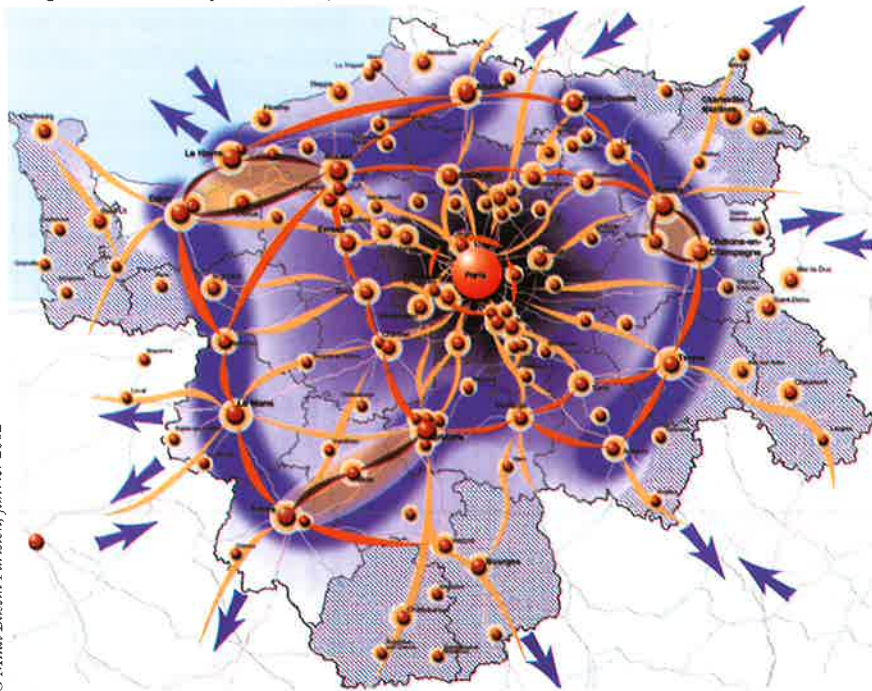
L'aire urbaine de Tours se situe à l'articulation de deux grands espaces régionaux : le bassin parisien, d'une part, et la façade atlantique, d'autre part. Se réclamant tan-

tôt de l'un, pour échapper à l'autre, Tours affirme en fait son appartenance à un territoire naturel et patrimonial : le Val-de-Loire, dont la seule reconnaissance à ce jour vient du classement au patrimoine mondial par l'Unesco en 2001.

Au cœur d'une Région Centre où trois logiques territoriales se distinguent, voire s'opposent : des espaces au Nord sous pression du développement francilien (Chartres, Dreux, Pithiviers), un axe ligérien attractif et dynamique au centre (Orléans, Blois, Tours) et un territoire fragilisé au Sud (Châteauroux, Bourges, Vierzon), le projet régional est sans doute plus difficile à définir qu'ailleurs.

Dès 1970, dans les schémas de prospective territoriale de la DATAR, apparaît une zone d'appui appelée la «Loire moyenne» (de Gien à Tours). En 1993, la DATAR identifie comme système urbain un «espace métropolitain» allant d'Orléans à Tours, ce statut étant réaffirmé en 2000, dans le cadre d'un «polycentrisme maillé». Force est de constater néanmoins que ce lien est ténu entre deux villes qui, si elles sont sœurs et le plus souvent s'ignorent, n'en sont pas moins toujours rivales.

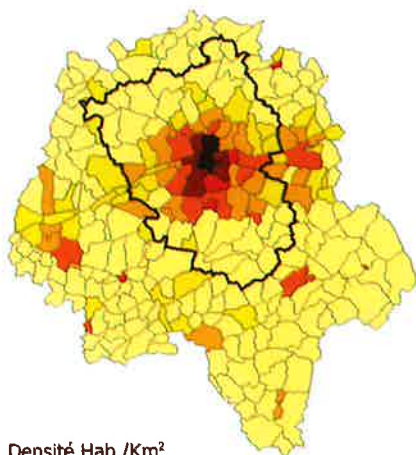
L'organisation multipolaire du grand bassin parisien



© Mfiat Bossin Parisien, janvier 2002

La densité de la population en Indre-et-Loire

Densité de la population en 1999

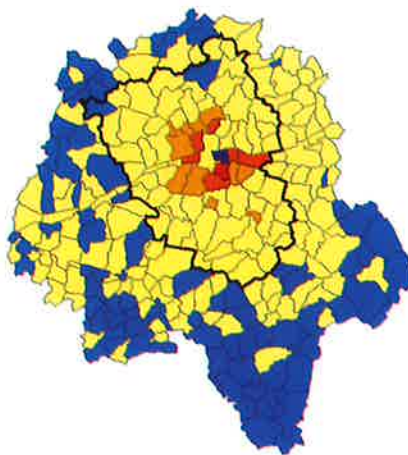


Densité Hab./Km²

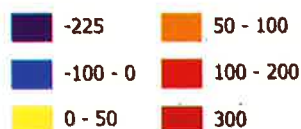


© Agence Urbaine de Tours

Évolution de la densité entre 1982 et 1999



Variation en points



Trois sœurs ligériennes

Le Val-de-Loire a été très tôt un territoire attractif, propice au développement des activités humaines. D'amont en aval se sont développées 5 grandes agglomérations : Orléans, Blois, Tours, Angers et Nantes.

Les aires urbaines d'Orléans, de Tours et d'Angers sont aujourd'hui comparables. Composées respectivement de 90, 80 et 89 communes, elles comptaient au dernier recensement 355 811, 376 374 et 333 626 habitants. Attractives, elles ont connu une croissance démographique annuelle de + 0,86 %, + 0,69 % et + 0,84 % entre 1990 et 1999.

Cette croissance démographique distingue un solde migratoire légèrement supérieur à Tours par rapport aux deux autres aires urbaines (+ 0,25 %, contre respectivement + 0,20 % et + 0,23 %). Au contraire, le solde naturel est nettement inférieur à Tours (+ 0,44 %), qu'à Angers (+ 0,61 %) ou qu'à Orléans (+ 0,66 %). Cette faiblesse du solde naturel dans l'aire urbaine de Tours se retrouve dans deux indicateurs d'âge : une population de moins de 15 ans plus faible et une population de plus de 75 ans plus forte à Tours qu'à Orléans et à Angers (respectivement 17,5 % et 7,6 %, contre 18,8 % et 6,3 % et 18,5 % et 6,8 %).

Un territoire attractif

Si la population de l'aire urbaine de Tours est globalement plus âgée que celles d'aires urbaines comparables, le vieillissement de la population entre 1990 et 1999 y est toutefois légèrement moins important. La forte population étudiante dans la ville de Tours y compense en partie le vieillissement structurel de la population. Si les communes urbaines continuent d'attirer des populations nouvelles, les coûts immobiliers

et fonciers contribuent à attirer des ménages plus âgés, tandis que la mobilité au sein du parc social diminue. Le secteur périurbain subit des évolutions contrastées : fort vieillissement dans les communes les plus proches du cœur de l'agglomération, fort rajeunissement dans les communes les plus éloignées. L'analyse de la mobilité résidentielle montre le caractère attractif de l'aire urbaine de Tours. Les mouvements de population sont importants en et hors ses limites : 22 % de la population de l'aire urbaine en 1999 n'y résidait pas en 1990 (3 % habitaient le reste du département en 1990 et 15 % résidaient à l'extérieur de la Région Centre) et inversement 19 % de la population de l'aire urbaine en 1990 n'y résidait plus en 1999.

Un pôle d'emploi important

L'aire urbaine de Tours concentre 152 000 emplois en 1999 (soit 71,3 % du total départemental, pour 68 % de la population). Si l'emploi a crû de 4 % entre 1990 et 1999, augmentant de 6 000 postes, ce dynamisme est nettement inférieur à celui de l'aire urbaine d'Orléans (+ 9 %, soit 13 000 postes). Ainsi en 1999, pour une population inférieure de 20 000 habitants à celle de Tours, l'aire urbaine d'Orléans offre 3 000 emplois de plus. Celle-ci tirant sans aucun doute un large bénéfice de sa proximité du bassin parisien.

Un patrimoine naturel et bâti remarquable

La Touraine a conservé un patrimoine architectural particulièrement riche. La réhabilitation et la restauration des vieux quartiers de Tours ont d'ailleurs été pionnières en France. Ce patrimoine, réparti sur l'ensemble de l'aire urbaine, s'articule autour d'un «grand patrimoine»

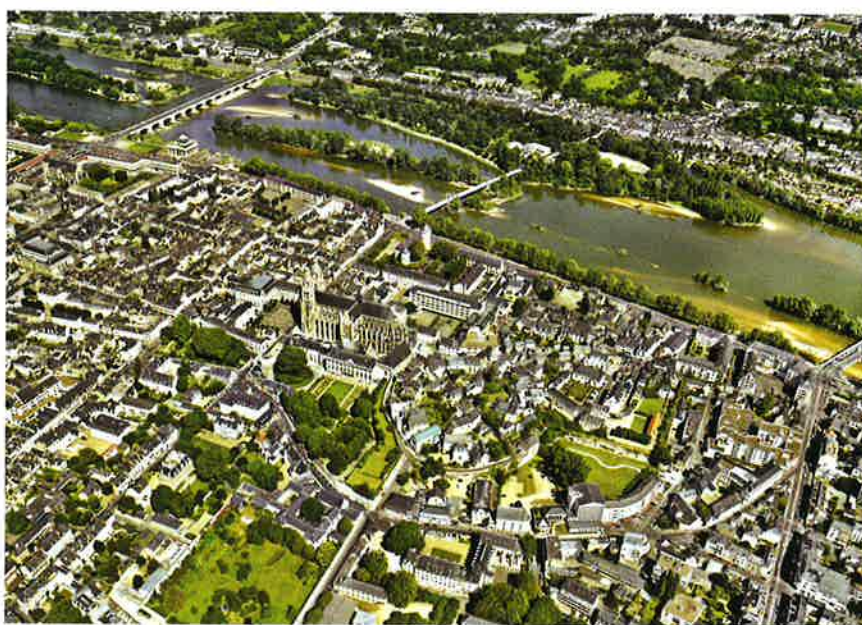
bénéficiant de dispositifs de protection, d'éléments bâtis remarquables (châteaux, manoirs, ...), mais aussi d'un «petit patrimoine» (puits, gué, habitat troglodyte, ...) qui contribue au charme, et donc à l'attractivité, de nombreux villages.

À côté du patrimoine bâti, la Touraine s'illustre par la diversité et la qualité de ses paysages, dont les plus symptomatiques résident dans les vallées de la Loire, du Cher et de l'Indre. La qualité de ces espaces et paysages vaut à Tours l'appellation de «ville jardin».

Ces paysages sont aussi sources de contraintes. Un grand nombre de communes de l'aire urbaine de Tours sont ainsi

de plateau. Certains d'entre eux sont répertoriés pour leur valeur aux inventaires français (ZNIEFF) ou européen (Natura 2000).

La maîtrise de l'expansion urbaine et le souci d'un développement équilibré attentif à la préservation de l'environnement, du patrimoine naturel et bâti et du cadre de vie sont des enjeux importants pour l'aire urbaine. Maintenir l'attractivité de l'aire urbaine, en préservant l'équilibre de la pyramide des âges, résorber les difficultés sociales, notamment par la création d'emplois, conforter la réputation et l'image du territoire par la réalisation de réseaux



Un cadre urbain et naturel harmonieux.

confrontées aux risques d'inondation de ces rivières, oubliés au siècle dernier, au profit d'une urbanisation inadaptée des lits majeurs. Deux plans de protection du risque d'inondation ont été établis afin de prémunir les populations et les activités du danger de l'eau.

Enfin, le territoire de l'aire urbaine de Tours abrite des milieux naturels majeurs : les zones humides des vallées, les coteaux secs et calcaires, les falaises et caves, la forêt alluviale et les boise-

d'infrastructures et d'équipements modernisés, sont autant d'objectifs fixés qui doivent tenir compte d'un héritage naturel et bâti à préserver, voire à restaurer, d'une qualité de vie à conforter mais aussi d'une gestion des risques naturels à retrouver.

Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours

Aix-en-Provence : spécialisation sociale et fonctionnelle du Pays d'Aix

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

Au cours des années 90, le Pays d'Aix a dû faire face à deux phénomènes qui ont fortement influé sur son organisation territoriale. Le premier est lié aux mécanismes de débordement propres aux grandes villes, en l'occurrence Marseille. Le second tient au fait que l'émergence de cette métropole s'est effectuée dans un contexte de recomposition des territoires impulsé par la montée en puissance des intercommunalités. C'est à partir de cette double clé d'entrée territoriale-métropole et intercommunalité qu'on peut porter un regard croisé sur les spécialisations sociales et fonctionnelles du Pays d'Aix.

Métropolisation et spécialisations sociales : le Pays d'Aix, une image «haut de gamme» cachant des disparités profondes

Avec près de deux millions d'habitants, la région urbaine Marseille-Aix représente un potentiel humain important au sein de la région PACA. Sous le double effet de l'étalement urbain et de la polarisation de l'emploi, l'espace métropolitain apparaît aujourd'hui comme un conglomérat de territoires plus ou moins fragmentés et éclatés. L'intercommunalité balbutiante et la stratégie de développement à l'échelle métropolitaine – à construire – n'ont pas encore permis de réguler les dysfonctionnements importants dont souffre le territoire. Dans ce cadre, la métropolisation a aggravé et intensifié les disparités sociales et territoriales, en concentrant le développement sur quelques communes, tout en laissant à l'écart des

zones entières. Sur le plan social, ces processus ségrégatifs se retrouvent de façon marquée dans la région urbaine Marseille-Aix.

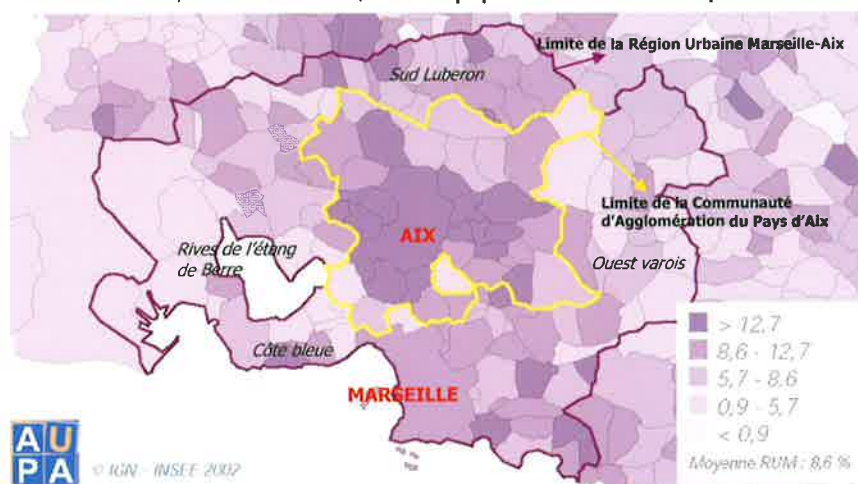
Les catégories socioprofessionnelles constituent un premier indicateur du niveau social des individus. Au-delà des grandes tendances nationales, on observe des

évolutions contrastées. Ainsi, la logique d'implantation résidentielle des cadres et des professions intellectuelles supérieures répond à deux critères essentiels : en premier lieu, ils se localisent préférentiellement à proximité des grands pôles d'emplois tertiaires où ils travaillent : Aix, Marseille, pôles de microélectronique de Rousset ou de Gémenos. Ils résident également dans des secteurs urbains ou périurbains à forte côte résidentielle : arrondissements du Sud de Marseille, la couronne périphérique d'Aix, ou les communes de Cassis et de la Côte bleue.

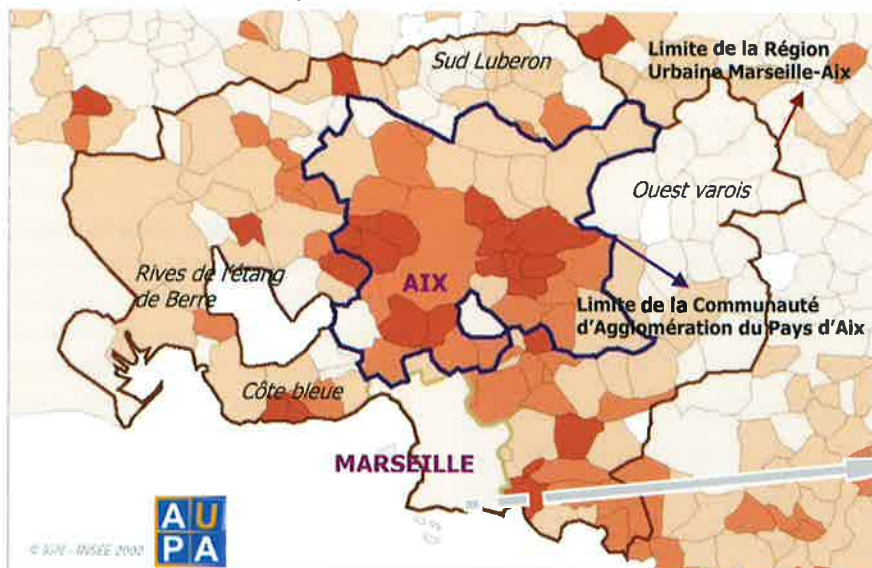
À l'autre extrémité du « curseur social », la localisation des ouvriers répond à une même logique de proximité de l'emploi. Ils sont ainsi très bien représentés dans les communes industrielles du pourtour de l'étang de Berre, de Gardanne et de La Ciotat.

Toutefois, à la différence des catégories aisées, les catégories modestes sont de plus en plus captives du logement social. Ces dernières choisissent de moins en

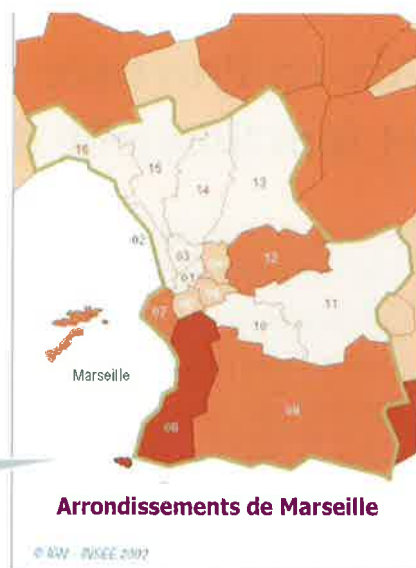
Part des cadres (actifs ou retraités) dans la population de 15 ans et plus en 1999



Revenus médians des ménages en 1999

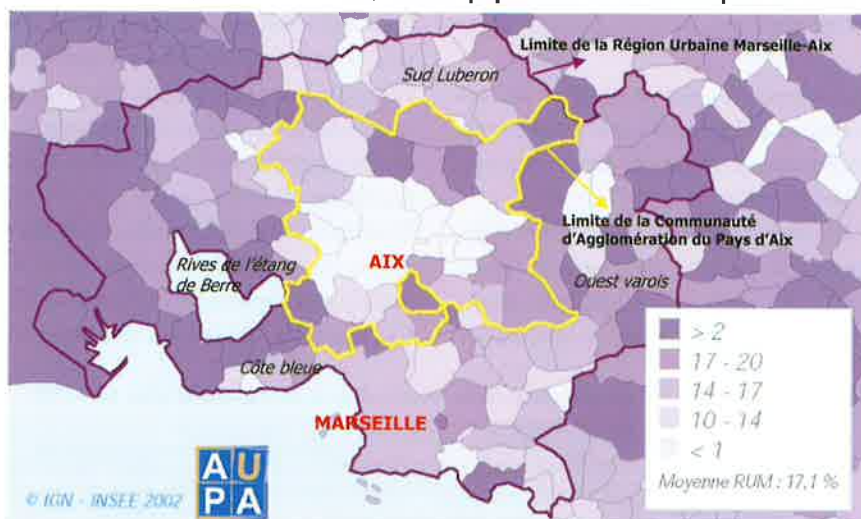


Source: DGI / INSEE - Revenus fiscaux
 Revenu fiscal annuel in. diso par unit. de consommation, en €
 □ Non disponible □ < 13 000 □ de 13 000 * 15 000 □ de 15 000 * 17 000 □ > 17 000



Arrondissements de Marseille

Part des ouvriers (actifs ou retraités) dans la population de 15 ans et plus en 1999



moins leur lieu de résidence et vont habiter là où l'offre en locatif social leur permet d'avoir un logement à prix acceptable.

Ensuite, lorsqu'on se réfère au niveau de vie des ménages, bien que les habitants de la région urbaine aient un niveau moyen de revenu comparable à celui de la population française, la proportion de ménages imposés y est plus faible et les inégalités de revenus plus élevées qu'au niveau national. Ainsi, le revenu moyen des foyers de la couronne périurbaine s'est accru par rapport à celui de l'agglomération, l'écart atteignant 20 % en 1998.

Pour illustrer ces propos, la carte des revenus médians (c'est-à-dire par unité de consommation) des ménages en 1999 est particulièrement révélatrice. En effet, les communes dont les habitants ont le revenu médian le plus élevé sont celles de la périphérie aixoise, ainsi que quelques communes résidentielles situées de part et d'autre de Marseille. Reflet d'une certaine segmentation de l'espace selon le niveau social, une liaison étroite existe

entre le niveau des revenus et la part des cadres dans la population active résidente. Cette catégorie sociale est d'ailleurs sur-représentée (plus de 20 % des actifs) dans quelques communes du Pays d'Aix, au centre de la région urbaine et dans quelques communes résidentielles où le revenu des ménages est plus élevé. *A contrario*, les territoires «ouvriers» situés autour de l'étang de Berre ont des revenus moins importants. L'éventail des revenus est particulièrement ouvert à Marseille où 10 % des ménages les plus aisés perçoivent plus de 10 fois le revenu au-dessous duquel se trouvent les 10 % du bas de l'échelle, traduisant ainsi une dichotomie Nord-Sud prégnante. Cette spécialisation sociale, tant en termes de catégories sociales que de revenus, fait apparaître de fortes disparités qui se retrouvent dans le géographie du chômage et de la pauvreté qui est prononcée dans les quartiers Nord de Marseille, ou autour de l'étang de Berre.

En comparaison du reste de la métropole, le Pays d'Aix fait figure de territoire privilégié, d'espace «haut de gamme» relativement peu touché par les problèmes de précarité et de pauvreté. Cette situation enviable sécrète pourtant des conditions de vie extrêmement difficiles pour une part non négligeable de la population du pays d'Aix. Le haut niveau de développement économique labellisé lui aussi «haut de gamme» ne répond qu'à la marge aux besoins des actifs peu qualifiés qui restent au bord du chemin de l'emploi. La forte attractivité résidentielle du territoire rend de plus en plus difficile l'accès au logement des catégories modestes.

Le pays d'Aix a moins de «pauvres» que ses voisins métropolitains, mais leurs conditions de vie sont souvent plus pénibles car ils vivent dans un environnement où tout est cher : du logement au petit café du comptoir...

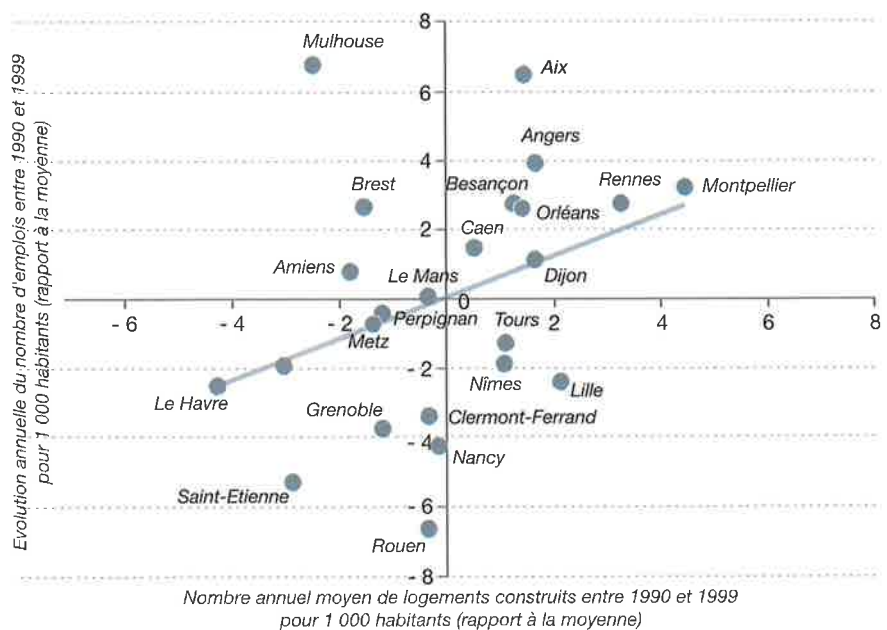
Radiorisographie de la dynamique de la croissance en Pays d'Aix : approche empirique et comparative des ressorts du développement dans les territoires intercommunaux

Une fois le décor métropolitain planté (la métropole Marseille-Aix a fait l'objet en 2002 d'un atlas en trois tomes), il est apparu important de mieux comprendre les rouages du développement local en le comparant à d'autres territoires, non pas de proximité, mais présentant une «épaisseur démographique» similaire à celle du Pays d'Aix. Soucieux d'analyser les rapports villes-centre/périphérie dans une optique de mise en perspective du débat politique au sein des intercommunalités, le choix a été fait de caler cette étude comparative sur des territoires institutionnels nouveaux :

ceux de l'intercommunalité. Ainsi, vingt trois territoires sont passés au crible d'une analyse centrée sur les dynamiques démographiques, résidentielles et économiques. À partir de ratios simples (niveau de construction pour 1 000 habitants, de création d'emplois pour 1 000 habitants), des référentiels de croissance riches d'enseignements ont été bâtis.

Ainsi, cette approche permet tout d'abord de relativiser la perception par nombre d'élus locaux d'un niveau de développement extrêmement fort. Certes, la croissance a été forte en Pays d'Aix, mais pas exceptionnelle. D'autres territoires comme ceux de Montpellier ou de Rennes affichent des indicateurs de croissance plus importants. Ensuite, elle a permis de mieux expliquer les rouages du développement local et d'en rappeler des principes de base. Ainsi, l'attractivité économique va de pair avec l'attractivité

Évolution de la construction et de l'emploi dans les villes-centres de structures intercommunales françaises entre 1990 et 1999



Moyenne des villes-centres :

Évolution du nombre d'emplois par an et pour 1 000 habitants : 2,1

Nombre de logements construits par an et pour 1 000 habitants : 6,0

© AUPA

Au cours des années 90, les villes-centres ont enregistré une croissance annuelle de 2,1 emplois pour 1 000 habitants. Le ratio à Aix a été de 8, soit 6 points supérieurs à la moyenne.

résidentielle. Les territoires qui créent beaucoup d'emplois ont eu des niveaux de construction plus élevés que la moyenne. Aucun territoire à forte attractivité économique n'affiche une démographie atone et un faible niveau de construction de logements. Aussi, à l'échelle des intercommunalités, les politiques de développement économique et de l'habitat doivent être cohérentes entre elles et être harmonisées. À défaut, les intercommunalités tentées de développer l'économie en gelant l'habitat s'exposeraient à des risques de surchauffe avec des effets sélectifs, voire ségrégationnistes sur leur territoire. Cela reviendrait à appuyer à la fois sur l'accélérateur (l'économie) et le frein (l'habitat).

Autre grand enseignement, les territoires à fort développement économique ont une attractivité résidentielle supra-régionale importante. Ceci d'autant plus lorsque la locomotive économique est composée – ce qui est le cas du Pays d'Aix – par des emplois à haut niveau de qualification. Le recrutement des cadres s'opérant plus à l'échelon national que local, ce type de territoire «importe» de nouveaux résidents à fort pouvoir d'achat. Par induction, ceux-ci génèrent des effets inflationnistes sur le marché immobilier. L'accès au logement des populations de souche est aujourd'hui une problématique à laquelle tous les maires du Pays d'Aix sont confrontés. Autre effet sur le territoire, les entreprises qui s'implantent en Pays d'Aix s'inquiètent du différentiel qu'il peut exister entre les très bonnes conditions d'accueil des activités, et l'absence de conditions suffisantes de prise en charge des familles des salariés recrutés en dehors du Pays d'Aix. Les rapports entre les villes-centres et leur périphérie institutionnelle sont aujourd'hui au centre des débats dans les intercommunalités récentes qui s'initient, à l'exemple du Pays d'Aix, au difficile exercice de la

définition d'un projet de territoire. Ce dernier, sans d'entrée des politiques sectorielles, des projets d'agglomération et des schémas de cohérence territoriale, constitue un enjeu fondamental pour le devenir des territoires. Les nécessaires équilibres entre le centre et la périphérie supposent de subtils ajustements qui doivent s'appuyer sur des faits concrets. Ainsi, l'étude menée a permis de montrer que le Pays d'Aix (hors ville-centre) a connu un niveau de développement (économique et résidentiel) appréciable sans être insolite. En matière de développement résidentiel, les ratios comparés de construction entre Aix et le reste du Pays d'Aix sont proches. En revanche, la dynamique économique de la ville-centre dans les années 1990 est sans commune mesure avec celle observée dans les villes de l'échantillon. Si la périphérie aixoise a en moyenne créé 20 % d'emplois de plus que les autres périphéries intercommunales, Aix-en-Provence a elle proportionnellement créé quatre fois plus d'emplois que les villes-centres de ces mêmes intercommunalités...

Que ce soit à l'échelle de la région urbaine ou à celle du Pays d'Aix, les inégalités territoriales observées sont pour partie l'héritage d'une époque aujourd'hui révolue. Grâce à l'émergence de l'intercommunalité et à la volonté affichée de coopération entre les territoires, la voie semble ouverte pour résorber les déséquilibres et renforcer les solidarités.

*Ludovic Verre
Jean Picon*

Le Havre : contribution et rééquilibrage du territoire de l'Estuaire

PROJETS DE TERRITOIRES

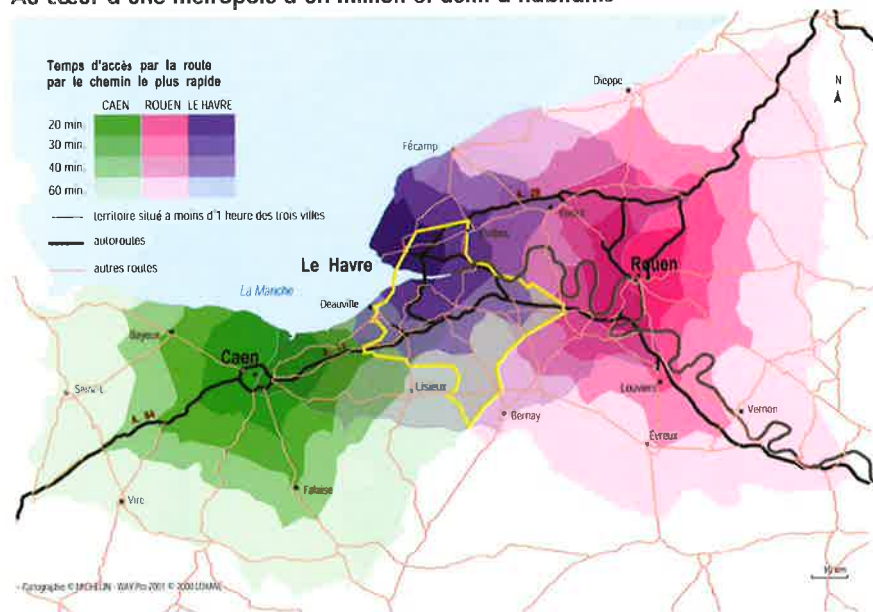
La réalisation du pont de Normandie, entre les deux rives de la Seine, et le projet «Port 2000» ne peuvent suffire à créer un territoire fonctionnel et intégré autour du Havre. La fragmentation et les déséquilibres de l'estuaire nécessitent de mettre en place des formes originales de coopération entre les collectivités locales et avec leurs partenaires.

Un territoire potentiel de 600 000 habitants au cœur des régions normandes

Le territoire de l'estuaire se situe à 200 km de Paris et au cœur d'une région métropolitaine normande en devenir, riche de plus d'un million et demi d'habitants. Il peut se concevoir comme l'aire d'attractivité potentielle du Havre, en considérant la

continuité instaurée par le pont de Normandie entre les deux rives de la Seine. Il se définit aussi en creux, à partir de l'espace résiduel laissé par les aires d'attractivité des deux capitales normandes, Rouen et Caen. L'idée d'un territoire de l'estuaire a commencé à prendre corps en 1995, avec l'ouverture du pont de Normandie. Elle s'est trouvée renforcée par les initiatives de l'État : Port 2000, projet d'intérêt national

Au cœur d'une métropole d'un million et demi d'habitants



pour l'accueil des plus grands porte-conteneurs, et la directive territoriale d'aménagement, destinée à assurer la compatibilité entre le développement du complexe industriel et portuaire et la préservation de l'environnement. Ces initiatives, centrées sur les vocations nationales de l'estuaire, ne permettent toutefois pas de susciter à elles seules un projet de développement local.

Un espace fractionné, contrasté et déséquilibré

Le fractionnement de l'estuaire résulte de la géographie, de l'existence de multiples frontières (deux régions, trois départements, deux ports autonomes, cinq chambres de commerce et d'industrie,...) et de la prédominance de ses vocations internationales et nationales, portuaires (principale porte maritime de la France), industrielles (entreprises multinationales), environnementales (Natura 2000) et touristiques (plusieurs stations de renom). En l'absence d'une dynamique de polarisation ou d'échange intérieur, l'estuaire est un territoire morcelé, avec des bassins de vie relativement autonomes, qui se sont consolidés ces dernières années au travers des structures communales (communautés de communes, communauté d'agglomération du Havre) et de cinq pays. L'estuaire est caractérisé par un déséquilibre démographique et économique entre Nord et Sud de la Seine. La rive Nord concentre plus des 2/3 des habitants et la seule région havraise presque la moitié ; la croissance continue de la population sur la rive Sud contraste par

contre avec sa diminution permanente sur l'agglomération havraise, en raison notamment du desserrement des communes urbaines au profit de leur périphérie proche puis plus lointaine. La rive Nord concentre également la majeure partie des emplois, dont environ 1/3 dépendent des vocations portuaires et industrielles. L'économie de la rive Sud est nettement distincte et caractérisée par le tourisme et une agriculture à valeur ajoutée.

La Seine et sa plaine alluviale constituent, au centre de l'estuaire, un potentiel économique et écologique de premier ordre, dont l'administration et les retombées échappent en grande partie aux communes. Sur cet espace s'exacerbent les difficultés de cohabitation entre fonctions industrielles, portuaires, urbaines et environnementales.

Un réseau hiérarchisé de villes complémentaires assurant une bonne desserte du territoire

Le réseau urbain se compose d'une agglomération centrale, d'environ 250 000 habitants, et de cinq ensembles intermédiaires (Fécamp, Vallée du Commerce, Pont-Audemer, Lisieux et Deauville/Trouville) situés pour la plupart en pourtour du territoire ; des chefs lieux de cantons assurent la tenue du territoire intérieur. L'agglomération du Havre souffre de plusieurs handicaps, notamment d'une faible dynamique démographique, d'un manque de création d'emplois et de plusieurs déficits en matière de services (enseignement supérieur, équipements culturels, dessertes longue distance, administrations...). Ces déficits, produits de la concurrence de la capitale régionale, limitent son attractivité, son rayonnement et sont incompatibles avec son poids économique et démographique. Les territoires voisins bénéficient par

contre d'atouts particuliers, susceptibles de pallier certains de ces déficits : disponibilités d'espaces, position sur les nœuds autoroutiers, sites et paysages naturels et littoraux de qualité, services liés au tourisme (aéroport, équipements de loisirs,...).

Un positionnement national et mondial fondé sur deux atouts majeurs

L'estuaire constitue une zone de contact entre la France de l'Ouest, agricole et touristique, et la France du Nord, industrielle et urbaine. Il se place parmi les principaux pôles d'échanges européens, au carrefour des lignes transocéaniques, des voies reliant l'Europe du Nord et du

Sud et de l'axe historique Est-Ouest, de Paris à la mer.

Pour tirer des avantages locaux conséquents et durables de l'intensification des échanges commerciaux, il doit assurer non seulement le transit des marchandises, mais également leur conditionnement, leur transformation et leur gestion, dans le cadre d'activités logistiques et tertiaires à valeur ajoutée. L'acquisition d'un rôle véritablement actif nécessite de disposer d'infrastructures compétitives (Port 2000, dessertes ferroviaires à améliorer) mais aussi de qualifier les facteurs de production : main d'œuvre qualifiée, recherche-développement, services aux entreprises, cadre de vie de qualité,... Dans une telle perspective, la rive Sud présente alors des potentiels de développement importants.

Les structures intercommunales et Pays de l'estuaire



Un développement et rééquilibrage territorial reposant sur de fortes complémentarités internes

La valorisation locale de Port 2000 suppose d'organiser, dans un rayon de 50 km autour du port et sur les grands axes de communication, un réseau de sites logistiques qui devront être redéployés sur l'estuaire compte tenu des disponibilités foncières limitées de l'agglomération du Havre et de la plaine alluviale.

Les complémentarités urbaines, la proximité de l'eau et la présence d'espaces et paysages naturels remarquables peuvent constituer une offre urbaine attrayante, alternative à la sur-concentration francilienne et fondée sur des formes spécifiques d'urbanisme. Compte tenu de l'accroissement des courts séjours et de la proximité de grandes métropoles européennes, le tourisme constitue une opportunité pour la diversification économique et l'attractivité de l'estuaire, nécessitant d'associer les stations renommées (Deauville, Honfleur, Étretat), l'agglomération du Havre et les territoires intérieurs.

Une capacité d'organisation indispensable au rééquilibrage maîtrisé de l'estuaire

La recherche de nouveaux équilibres territoriaux renvoie de fait aux équilibres à instaurer entre trois types d'enjeux, qui peuvent s'avérer contradictoires :

- enjeux d'attraction, pour attirer les porteurs de la dynamique économique en valorisant les espaces à fort potentiel ;
- enjeux de cohésion, pour garantir des conditions de vie équitables et développer la mixité et les échanges ;
- enjeux de préservation des ressources collectives (naturelles, foncières, financières) et de maîtrise des nuisances et coûts collectifs.

La gestion de ces équilibres et la constitution d'un espace essentiellement fonctionnel supposent de développer une capacité d'organisation interne permettant de s'affranchir suffisamment des limites administratives et de gagner en autonomie vis-à-vis de l'État.

L'estuaire constitue, à cet égard, un terrain privilégié pour l'application du droit à l'expérimentation ouvert par la relance de la décentralisation. Si les conflits d'intérêt qui s'exercent habituellement sur un territoire portuaire, comme celui de l'estuaire ont été longtemps pénalisants, ils ont contribué à faire émerger des formes originales de concertation et de gouvernance ; ces expériences trouveront en outre à s'enrichir des pratiques et organisations développées dans les places portuaires voisines du Nord de l'Europe.



Le pont de Normandie du Havre.

© Port autonome du Havre

Une concertation organisée depuis 1998 dans le cadre du Comité des élus de l'estuaire

Le Comité des élus de l'estuaire, structure informelle, regroupe les principales villes, les cinq pays et des représentants des régions et départements. Il constitue un lieu d'échange et de promotion de projets d'intérêt commun sur plusieurs axes fédérateurs (aménagement du territoire, espaces d'activité et sites logistiques, tourisme, environnement, communication, ...).

La concertation entre les élus s'est déjà concrétisée par quelques réalisations marquantes : unité commune de valorisation des déchets, structures de gestion et d'études sur les risques majeurs, aides au péage des ponts, communication spécifique (presse régionale, France Bleue Normandie). Elle s'est accompagnée d'initiatives des chambres de commerce et d'industrie et des offices de tourisme. A l'heure actuelle, de plus en plus d'entreprises, d'associations et d'habitants s'organisent à l'échelle de l'estuaire, ce qui est sans doute la meilleure preuve de la pertinence de la dynamique engagée.

La nécessité de renforcer les coopérations et la gouvernance du territoire

L'AURH s'est impliquée activement dans cette dynamique depuis une dizaine d'années, en apportant son expertise aux initiatives de l'État et en initiant la concertation entre les collectivités. Elle assure le secrétariat permanent du Comité des élus de l'estuaire, ce qui a conduit à l'adhésion des structures des cinq pays à l'agence et à élargir le périmètre d'intervention de celle-ci en 2003. Cette adhésion présente plusieurs avantages : elle offre aux cinq pays une capacité d'assistance technique pour répondre à leurs besoins particuliers ; elle permet de développer une base de connaissance commune.

Surtout, elle offre aux partenaires les plus intéressés la possibilité de poursuivre plus avant leurs réflexions sur l'organisation du territoire de l'estuaire, notamment dans le cadre de la coordination des six SCoT (dont l'élaboration devrait être engagée prochainement), et sur l'expérimentation de formes adaptées de coopération.

Louis-Laurent Dupont

Île-de-France : la tangentielle Nord et le développement territorial

PROJETS DE TERRITOIRES

Le Contrat de plan État-Région Île-de-France 2000-2006 a retenu le projet «tangentielle Nord». Il s'agit de la réouverture au trafic voyageur de la ligne ferrée de grande ceinture entre Sartrouville et Noisy-le-Sec. La mise en œuvre de ce projet, en constituant un barreau transversal reliant huit gares situées sur des lignes radiales du réseau francilien et six gares nouvelles situées dans des secteurs non desservis actuellement, va notablement améliorer l'accessibilité des territoires traversés. Or, ces territoires de banlieue sont parmi les plus défavorisés d'Île-de-France.

Dans le cadre de sa mission de réflexion prospective sur l'aménagement régional, l'IAURIF a conduit des travaux pour examiner dans quelle mesure et à quelles conditions cette nouvelle offre de transport permettrait de placer ce territoire dans une dynamique urbaine dont il apparaît aujourd'hui largement exclu, et de contribuer à la structuration urbaine de ce secteur peu valorisé de l'agglomération parisienne.

Un territoire important où s'accumulent les difficultés

L'espace urbain intéressé directement ou indirectement par la tangentielle Nord concerne 38 communes représentant plus de 10 % de la population régionale et 8 % environ de ses emplois. Le contexte social y est difficile et les taux d'emploi y sont faibles (0,66 % contre 0,88 % en petite couronne). L'emploi tertiaire y croît, mais n'a pas compensé les pertes dues à la désindustrialisation.

Constitué suivant les radiales et historiquement très dépendant de Paris, le territoire est peu structuré. Son image est dévalorisée, notamment en raison de son morcellement et de l'hétérogénéité de son tissu urbain. De nombreuses infrastructures ferrées et routières le traversent. On y trouve un nombre important de fonctions peu valorisantes, des zones de carence en espaces verts, un espace public et un tissu bâti souvent dégradé et de qualité médiocre.

Des potentiels de régénération que peut dynamiser la tangentielle Nord

La tangentielle va permettre une amélioration générale des échanges de pôle à pôle, sur son axe et par maillage avec les territoires sur les radiales. Elle permettra ou entraînera ainsi la mise en réseau, l'adaptation et le développement de pôles d'emplois, d'habitat et d'équipements jusqu'ici peu ou mal reliés entre eux. Plusieurs atouts existent déjà pour ce développement des échanges. Deux des pôles urbains et d'emplois principaux du Nord de l'agglomération, Argenteuil et Bobigny, et de grands équipements comme l'université de Villetaneuse ou le Musée de l'air et de l'espace du Bourget seront desservis par la tangentielle. Par ailleurs, la plurifonctionnalité des différents secteurs le long de la ligne, les réseaux de maillage conduisant aux différents pôles-gares actuels et les complémentarités avec les territoires le long des radiales constituent également dès aujourd'hui des atouts pour ces échanges futurs.

Grâce à l'amélioration de la desserte des zones d'activités et au renforcement de l'attractivité pour les entreprises situées à proximité des gares, elle contribuera à la régénération économique des territoires. À cette occasion, plusieurs atouts pourront être valorisés : les importantes surfaces à vocation d'activités le long de la tangentielle, les diverses filières économiques présentes, l'excellente desserte de certains sites, l'effet d'entraînement économique des grands axes routiers comme l'A1 ou de l'A 86, l'étendue des surfaces mutables.



© F. Gorrard, IAURIF

La revalorisation du cadre de vie constitue une condition essentielle du renforcement de l'attractivité du territoire desservi par la tangentielle. Malgré ses risques d'effets négatifs en terme de bruit, de coupure et de paysage, elle constitue une opportunité pour recoudre la ville, pour améliorer la desserte en espaces verts, pour requalifier les abords de la ligne et l'image des territoires depuis la tangentielle, pour renforcer la qualité urbaine des quartiers de gare et les conforter en tant que centres de vie. Le territoire dispose d'un patrimoine naturel et urbain méconnu constitué de grands espaces verts, de la Seine et des canaux, et d'un patrimoine urbain et architectural qui pourrait être beaucoup mieux valorisé : bâtiments industriels, cités-jardins, centres anciens.

De nombreux projets et une forte mobilisation des acteurs locaux

Le projet de tangentielle Nord s'insère dans un espace urbain riche de nombreux projets et dispositifs d'aménagement et de développement. Une grande part de l'aire d'étude est située en territoire prioritaire au titre du contrat de plan État-Région. Elle est en partie concernée par le secteur éligible aux fonds européens de l'objectif 2. La coopération intercommunale s'y développe, dans un cadre institutionnel, comme la communauté d'agglomération de Plaine-commune sur la partie centrale du territoire, ou de manière plus informelle, comme la conférence de projets Plaine de France

Tangentielle Nord : les projets



- | | | | |
|--|---|--|-------------------------------|
| tangentielle Nord et potentiel de développement autour des : | zone urbaine plurifonctionnelle, accessibilité rapprochée à la tangentielle | principale opportunité de développement urbain | sous-préfecture d'Argenteuil |
| gare existante | zone d'activité économique | BPAL en projet | centre commercial |
| gare nouvelle | grand pôle tertiaire | cité de la terre en projet | hôpital |
| réseau de maillage | zone d'emploi principale | université | musée de l'air et de l'espace |
| centre urbain | | préfecture de Bobigny | parc des expositions |

© IAURIF

active. Un nouvel outil d'aménagement, l'EPA Plaine de France, vient d'être créé en partenariat entre l'État, la Région, les départements et les communes. De multiples projets sont engagés ou étudiés au niveau local. La politique de la ville est très présente avec cinq GPV et la quasi-totalité des communes en contrat de ville. Plusieurs opérations d'amélioration de l'habitat sont conduites avec l'aide de l'ANAH. De nouvelles zones d'activités sont programmées, dans la plaine de Cormeilles, dans le secteur central ou à Bobigny. Des opérations de requalification/restructuration de zones existantes sont conduites. La plus importante, autour du Bourget, porte sur plus de 400 ha de zones marquées par la désindustrialisation. De grands équipements sont programmés ou envisagés, comme la restructuration du Musée de l'air et de l'espace, la base de plein air et de loisirs de la Corniche des forts ou le projet de Cité de la terre à Bobigny. Par ailleurs, on note d'importants projets de renforcement de la maille de transports en commun, avec plusieurs lignes de tramway inscrites au contrat de plan État-Région et des prolongements de métro prévus par le SDRIF. Des projets de requalification routière ont été engagés sur les principales nationales du secteur, notamment à l'occasion de la création de nouveaux transports en commun en site propre.

Le projet de tangentielle Nord a déjà suscité plusieurs études autour des gares, à l'initiative de communes, d'intercommunalités, comme la communauté d'agglomération Plaine commune concernée par plusieurs gares du tronçon central, ou des départements. Deux rencontres ont été organisées autour du projet de tangentielle : l'une à l'initiative du département de Seine-

Saint-Denis, l'autre de l'IAURIF, la première réunissant les acteurs politiques de ce département, la seconde divers techniciens impliqués ou à impliquer dans l'élaboration d'un projet urbain le long de la tangentielle.

Conditions de réussite d'un projet urbain autour de la tangentielle

Le bilan sur ce territoire est contrasté. L'espace urbain étudié est riche de potentiels, de projets et d'initiatives, et la tangentielle va apporter un plus dont le territoire devrait pouvoir se saisir pour enclencher ou conforter sa régénération. Cependant, cette régénération est rendue difficile par des handicaps sociaux et environnementaux qui réduisent l'attractivité du territoire. Les opérations d'aménagement sont compliquées par l'absence de coordination des projets et le manque de structures à même d'initier des projets intéressant l'ensemble de la ligne. L'environnement des gares est souvent particulièrement contraint. Certaines communes n'ont pas de moyens financiers ou opérationnels suffisants pour agir.

Conçu à l'origine pour élargir l'offre de transport en commun, le projet de tangentielle Nord doit, en s'appuyant sur la forte mobilisation des différents acteurs locaux et régionaux, se transformer en un projet urbain de régénération de ce territoire et surmonter ces difficultés. Une occasion exceptionnelle est à saisir, intéressant le niveau local et le niveau régional, et une dynamique territoriale appropriée sur les espaces concernés contribuera à ce que la tangentielle ait un impact positif, étendu et durable, articulant et renforçant mutuellement les dynamiques de développement autour des gares et celles des territoires sous influence.

Les travaux et les échanges menés à l'occasion de l'étude de l'IAURIF ont mis en évidence trois orientations qui devront être réunies pour atteindre un tel objectif.

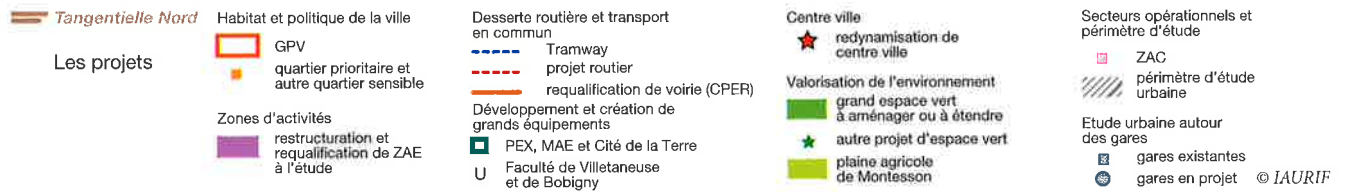
Donner de l'attractivité au territoire de la tangentielle

Il faut crédibiliser les projets auprès des investisseurs dans un territoire où ils sont longs à se mettre en place, donner une image positive de ce territoire, donner ampleur et cohérence aux différents projets afin qu'ensemble, ils puissent devenir des leviers de développement. Par exemple, comment, dans le secteur du Bourget, faire converger la restructuration du Musée de l'air, la relance du Parc des expositions, la nouvelle offre de transport en commun, la valorisation du patrimoine urbain, la présence d'entreprises dynamiques et l'importance des terrains mutables pour attirer les investisseurs et constituer un pôle structurant de ce secteur en même temps que de l'ensemble de l'aire d'influence de la tangentielle ? Comment, sur l'ensemble du territoire desservi par la tangentielle, articuler tous ces projets pour l'affirmer comme territoire de développement et croire en son avenir ?

Diffuser largement les bénéfices de la tangentielle

La desserte des territoires autour de la tangentielle doit être améliorée à partir des pôles-gares et l'ensemble du maillage renforcé et complété afin que le territoire sous influence puisse bénéficier de la nouvelle offre de déplacement. De même, les complémentarités et les synergies entre les différents pôles et territoires doivent être développées pour en maximiser l'effet. Le potentiel foncier doit être exploité et valorisé. Sur ce territoire où les coûts d'aménagement sont souvent lourds, handicapés par la pollution des sols,

Tangentielle Nord : situation et potentialités de développement



la démolition de bâtiments et une desserte parfois médiocre, des moyens adaptés tel un outil de portage foncier sont à mettre en œuvre pour permettre à l'offre foncière de rester compétitive face à des secteurs d'extension urbaine plus périphériques mais à faible charge foncière relativement abondants au nord de l'agglomération. Le patrimoine urbain et naturel est à requalifier et à promouvoir, et l'intégration urbaine de la ligne doit être assurée. Une telle démarche est indispensable pour permettre une amélioration de l'image de ce territoire et lui donner de l'attractivité. Une approche paysagère et patrimoniale globale articulante les actions de valorisation permettra de mettre en résonance l'amélioration de la desserte et

l'amélioration du cadre de vie. Comme à Noisy-le-Sec ou à Villetaneuse, des plans d'aménagement urbain relayés par les documents d'urbanisme permettront de favoriser la renaissance urbaine des quartiers de gare et des sites délaissés qui leur sont proches.

Faire converger l'action des différents acteurs

Un véritable partenariat permettant de faire converger des actions très diverses doit être instauré. Les acteurs de la régénération urbaine de ce territoire sont nombreux, qu'ils soient publics ou privés. Leurs actions sont souvent fragmentées. L'exemple de la friche Alstom au Bourget montre qu'il peut y avoir convergence d'intérêt entre un propriétaire, une collectivité

et un promoteur pour monter un projet valorisant pour le territoire. D'autres partenariats sont à construire, par exemple entre les entreprises qui sont présentes sur le secteur, les acteurs publics et des investisseurs. Pour favoriser ces initiatives et coordonner les diverses actions sectorielles, un projet urbain accompagnant le projet de tangentielle Nord est à construire collectivement. Il conduira à envisager les outils d'intervention adéquats pour initier, réaliser et financer les actions foncières et opérationnelles nécessaires à sa mise en œuvre.

François Gorrard

Adour-Pyrénées : de nouveaux espaces pour des politiques territorialisées

DÉMARCHES ET ACTIONS

L'identification de quatre espaces infra-départementaux contrastés s'avère une étape charnière de la démarche de stratégie territoriale engagée par le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques dès la fin de l'année 2000. Ces espaces sont mis en évidence par l'observation des disparités socio-économiques, effectuée par un cabinet extérieur et l'Agence d'urbanisme Adour-Pyrénées (dont le périmètre d'intervention recouvre l'ensemble du département). Cette démarche débouche sur l'élaboration d'un guide d'actions permettant de territorialiser les politiques départementales.

La lecture d'ensemble du territoire départemental permet une représentation nouvelle des Pyrénées-Atlantiques

Des disparités territoriales aux systèmes territoriaux

Les Pyrénées-Atlantiques, comme beaucoup de départements, faisaient habituellement l'objet d'une lecture duale. Aux oppositions classiques (ville/campagne, social/économique...), s'ajoute ici une tension historique et géographique entre le Béarn et le Pays Basque. Ces tensions structuraient l'action publique, induisant pour l'ensemble des acteurs territoriaux un certain type d'action compensatoire. Parmi ceux-ci, l'institution départementale n'a pas toujours su échapper à une bipolarisation de ses interventions.

Dès la fin de l'année 2000, elle s'engage dans une réflexion stratégique, à partir des premiers éléments de diagnostic : la véritable spécificité des Pyrénées-

Atlantiques résidait dans la difficulté que les acteurs éprouvaient à énoncer des complémentarités et à fonder des projets, susceptibles de relier entre elles les deux composantes (basque et béarnaise) du département, dont les caractéristiques identitaires demeurent fortes.

Souhaitant faire évoluer les cadres de l'action, le Conseil général s'est doté d'un diagnostic territorial qui a démontré que le territoire départemental ne se résume pas à ces oppositions classiques. Ce diagnostic proposait une lecture du territoire à la fois à l'échelle départementale et infra-départementale. En termes économiques, ce travail devait se référer à un modèle particulier d'analyse, se fondant sur la nature des flux qui irriguent l'économie locale et, plus précisément, sur le mécanisme de formation du revenu local⁽¹⁾ (dit «moteurs de développement»).

Afin de comprendre quels sont les moteurs de l'économie du département, autrement dit ce qui procure des reve-

nus à ses habitants, une approche combinée a été utilisée, mêlant les indicateurs sur l'emploi et la composition des revenus des ménages. Il en ressort que les principaux moteurs (dits «basiques») de développement des Pyrénées-Atlantiques sont :

- l'économie productive (salaires générés localement par vente à l'extérieur du département : industrie, agriculture, services exportés...);
- l'économie résidentielle (revenus produits à l'extérieur et dépensés localement : ceux des touristes, retraités, résidents secondaires...).

Ces deux moteurs ont une forte capacité d'entraînement sur l'économie dite «domestique», induisant des emplois, notamment ceux des services aux ménages (commerçants, infirmiers, garagistes, notaires, médecins, employés de maison...). Ainsi, ces moteurs «basiques» génèrent des revenus qui sont dépensés sur le territoire départemental et, ce faisant, créent des emplois. Ces emplois (dits «domestiques»), sont tournés vers la satisfaction de la demande intérieure des habitants du département. Connaissant une forte croissance, ils constituent un vecteur important de cohésion sociale : non seulement par la large gamme de qualifications qu'ils recouvrent, mais aussi par leur rôle de redistribution des revenus «basiques» au sein du territoire.

(1) Davezies Laurent *Les moteurs du développement des Pyrénées-Atlantiques*, L'CEIL, 2001 et *Perspectives pour les Pyrénées-Atlantiques* cabinet ACADIE, 2003

Équilibre d'ensemble, spécialisation des composantes

À l'échelle départementale, le système économique apparaît équilibré : les Pyrénées-Atlantiques disposent d'un éventail diversifié de capacités d'attraction des revenus vis-à-vis de l'extérieur. De plus, leur configuration (liée notamment à l'importance du moteur résidentiel qui à lui seul représente 40 % des sources de revenus), permet une redistribution interne des richesses par le jeu de l'emploi induit, notamment dans les services aux ménages.

Le même type d'analyse effectuée à l'échelle infra-départementale, démontre que cet équilibre d'ensemble recouvre des contrastes territoriaux importants : le département est formé de quatre espaces, chacun disposant de caractéristiques originales et d'une dominante économique. Ces espaces constituent des véritables «systèmes territoriaux», car ils se distinguent et se définissent par leurs spécificités internes et non pas par des limites figées. En effet, leurs contours épousent, croisent et dépassent ceux des réalités administratives, géographiques,

culturelles ou identitaires des Pyrénées-Atlantiques. D'ailleurs, afin d'éviter la confusion avec les divers découpages existants, on a eu recours à des appellations neutres, se référant à une situation géographique ou une caractéristique dominante : la conurbation littorale, les «Bassins de vie intérieurs», le «Réseau des villes du Béarn», les «Marches du Béarn».

Élaboration d'une stratégie spécifique par systèmes territoriaux

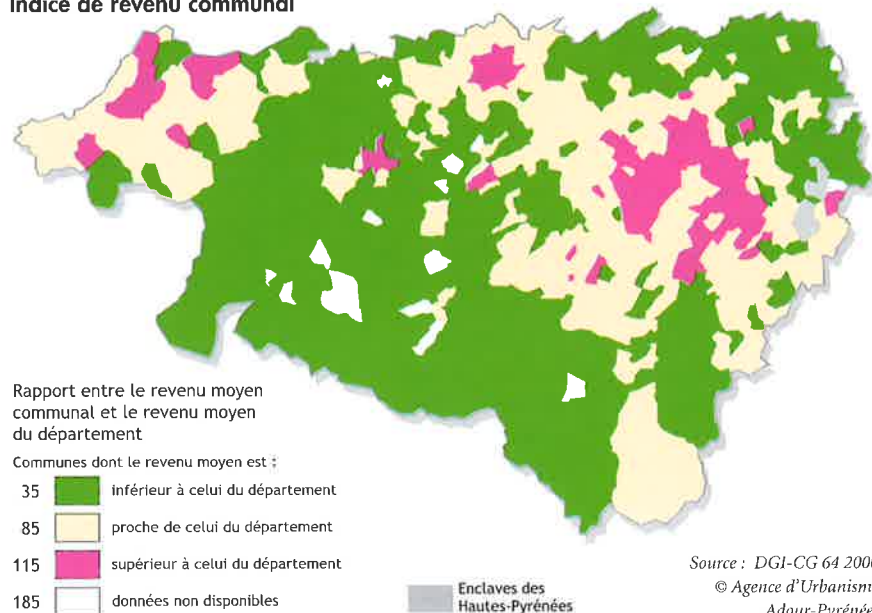
Au terme de ce diagnostic, on identifie quatre systèmes distincts, fortement spécialisés sur une ou deux fonctions productive et/ou résidentielle. Chacun d'eux organise de façon différenciée la combinaison de ses moteurs économiques et de leurs effets d'entraînement.

Toutefois, cette configuration révèle les risques que court le territoire :

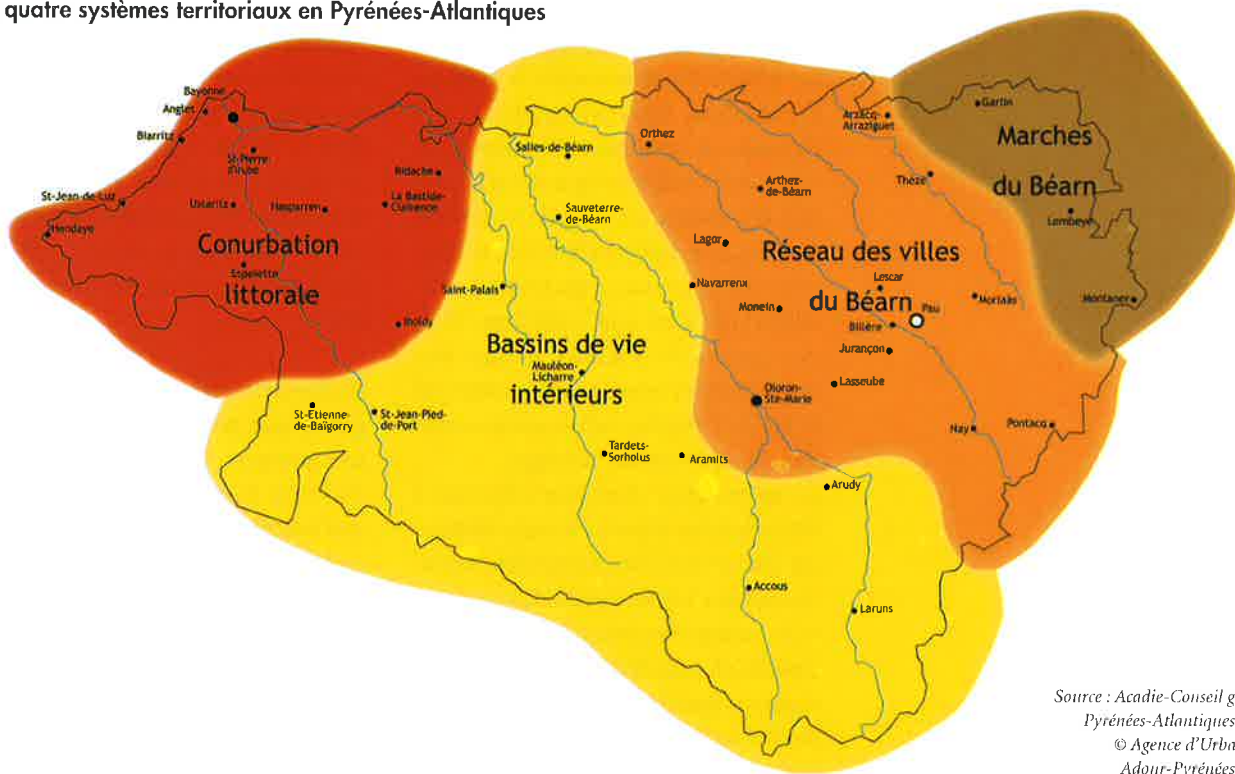
- concurrence entre les moteurs pouvant entraîner à terme une rupture de l'équilibre ;
- hyperspécialisation des systèmes territoriaux faisant craindre une dissociation de l'ensemble ;
- autosatisfaction institutionnelle se traduisant par une incapacité des pouvoirs territoriaux à anticiper les mutations à venir.

Certes, ces systèmes territoriaux présentent des potentiels de développement, mais ils présentent aussi des risques de régression. Si la nouvelle stratégie du Conseil général ne doit pas omettre de valoriser les potentialités, elle s'attachera surtout à anticiper les risques latents de chacun de ces systèmes. La stratégie territoriale va être modulée pour tenir compte des spécificités de chacun des systèmes territoriaux, notamment de leur mode différencié de relation avec l'extérieur du département. Car chacun a son propre mode de constitution et d'attraction du

Indice de revenu communal



Les quatre systèmes territoriaux en Pyrénées-Atlantiques



Source : Acadie-Conseil général Pyrénées-Atlantiques, 2002
© Agence d'Urbanisme Adour-Pyrénées, 2003

Impulser le développement des systèmes territoriaux des Pyrénées-Atlantiques

	Conurbation littorale <i>un système urbanisé</i>	Bassins de vie intérieurs <i>un espace rural qui change</i>	Réseau des villes du Béarn <i>industrie et emploi public</i>	Marches Du Béarn <i>un système très «productif»</i>
Objectif principal	Assurer un développement durable	Accompagner la mutation de l'économie	Renforcer chaque pôle urbain pour dynamiser l'ensemble	Optimiser et maîtriser le développement
Risques et fragilités	<ul style="list-style-type: none"> - une spécialisation résidentielle (au détriment de développement) - le vieillissement accéléré de la population - la stagnation de la qualité de l'environnement, des infrastructures, ... 	<ul style="list-style-type: none"> - une substitution insuffisante des moteurs de développement (industrie/agriculture et activités/revenus résidentiels) - une déprise démographique - une déstructuration des centres bourgs en tant que pôles de services 	<ul style="list-style-type: none"> - une concentration des services aux ménages dans l'agglomération paloise - une insuffisance de l'économie résidentielle - une concurrence économique entre les pôles productifs - une inadéquation des infrastructures de transports aux besoins des entreprises et des ménages 	<ul style="list-style-type: none"> - une déprise démographique et un vieillissement rapides de la population - une difficulté à satisfaire les besoins de main d'œuvre des filières productives - un déficit de services affaiblissant la vocation résidentielle du territoire
Enjeux	<ul style="list-style-type: none"> - préserver l'attractivité durable du territoire - garantir la diversité des espaces et des fonctions (ex. créer un EPF) 	<ul style="list-style-type: none"> - attirer les revenus résidentiels - moderniser les activités traditionnelles - renforcer l'armature des bourgs 	<ul style="list-style-type: none"> - conforter les moteurs du développement économique - renforcer l'attractivité résidentielle 	<ul style="list-style-type: none"> - intégrer le territoire dans son réseau d'influences multiples - favoriser la maîtrise du développement

Source : Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, 2003

Réalisation : Agence d'urbanisme Adour-Pyrénées, 2003

revenu : l'enjeu pour les acteurs publics consiste à maintenir et développer ces «leviers d'actions». Il s'agit également d'en favoriser une relative diversification pour éviter qu'une trop grande spécialisation ne génère des risques irréversibles de fragilité.

Transformation des modes d'action du Conseil général, appuyée sur des objectifs territorialisés

Vers une politique globale et modulée

La prise de conscience du fonctionnement du mécanisme de formation du revenu local contraint les acteurs territoriaux à s'interroger sur la pertinence d'une action publique, classiquement et essentiellement fondée sur des politiques sectorielles, applicables à des périmètres «administratifs». Celles-ci devraient être abandonnées progressivement, car elles s'ignorent entre elles et ignorent leurs effets d'ensemble sur l'équilibre des moteurs de développement. Au terme du diagnostic territorial, on s'aperçoit qu'elles risqueraient d'accroître les disparités et les inégalités entre les systèmes territoriaux et au sein même de chacun d'entre eux, et donc de nuire à la cohésion départementale.

La remise en cause porte également sur le principe d'équité qui peut s'avérer insuffisant pour assurer le développement équilibré, voire porteur de contre-effets. Or, ce type de politique cherche à «... distribuer» le plus équitablement possible «les ressources aux territoires, évitant de rompre la cohésion des acteurs par des arbitrages tranchés et préférant décliner, de façon souvent incantatoire, les éternels vœux de compétitivité économique...⁽²⁾».

(2) Davezies Laurent, «Homogénéité nationale et hétérogénéité locale des enjeux du développement», les *Annales de la recherche urbaine*, N° 86, Juillet 2000.

Une évolution des principes de l'action départementale

La lecture des systèmes territoriaux et l'énonciation d'objectifs territorialisés implique une transformation profonde des modes d'action du Conseil général : il s'agit de passer d'une «logique de guichet» à une action stratégique, qui mette l'institution départementale à hauteur des enjeux, des opportunités et des risques de son territoire. Toutefois, cette transformation n'implique aucunement une modification de l'organigramme des directions, car les systèmes territoriaux ne sont pas constitutifs d'une nouvelle organisation, ni d'ailleurs des nouveaux découpages qui se superposeraient à la multiplicité de périmètres existants. Ils sont tout simplement des espaces destinés à la nouvelle action départementale.

Cette transformation suppose en revanche que soient mis en place trois points d'appui garantissant l'application de la nouvelle politique départementale : territorialisation, animation et transversalité. Ces points d'appui concernent, d'une part, le croisement entre les politiques sectorielles et les analyses par systèmes territoriaux ; et, d'autre part, la mise en place de dispositifs de nature à garantir la cohérence de l'offre territoriale face aux territoires de projets.

Prenons l'exemple de la demande toujours croissante des maisons de retraite de haut standing. Si elle concerne uniquement le littoral, le Conseil général peut décider de créer une offre localisée ailleurs, notamment dans l'arrière-pays, pour y développer le «moteur résidentiel» (et en même temps attirer les revenus des retraités et créer des emplois de services). En jouant sur ce levier d'action, il atténuerait la prédominance de ce moteur sur la côte, stimulant en revanche le renforcement de son moteur «productif», en perte de vitesse.

À l'issue de la démarche de stratégie territoriale, les Pyrénées-Atlantiques disposent d'un guide d'actions, prenant en compte la diversité et la complémentarité des systèmes territoriaux, et permettant de territorialiser les politiques de l'institution départementale.

Marie Narel-Challot

Reims : le volet fiscal de la charte de Pays

DÉMARCHES ET ACTIONS

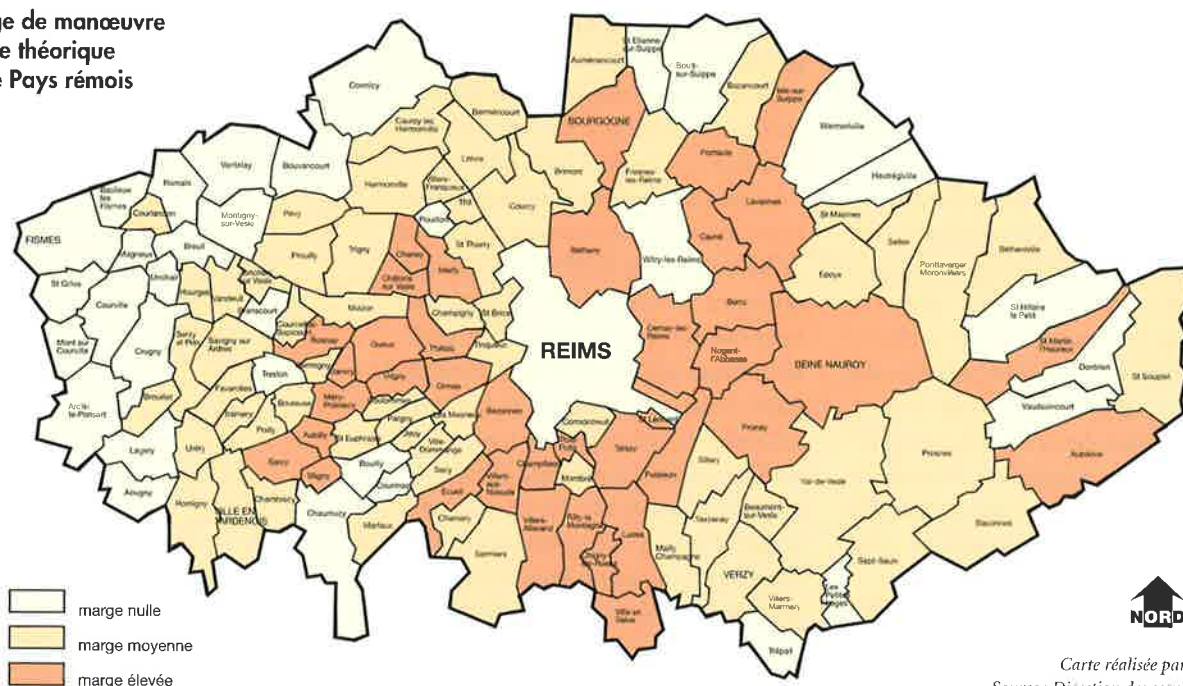
L'hypothèse d'un effort d'investissement supplémentaire consécutif à la mise en œuvre de la charte du Pays rémois justifie que soit abordée dans le diagnostic la situation de la pression fiscale supportée par les ménages dans chacune des communes.

Cet exercice doit être considéré en tant que production d'un indicateur susceptible d'éclairer des orientations futures en terme d'organisation des dispositifs de solidarité, et certainement pas comme une aide à la préparation budgétaire qui ferait appel à des analyses bien plus fines.

La méthode consiste à calculer une fonction à l'intérieur de laquelle figure

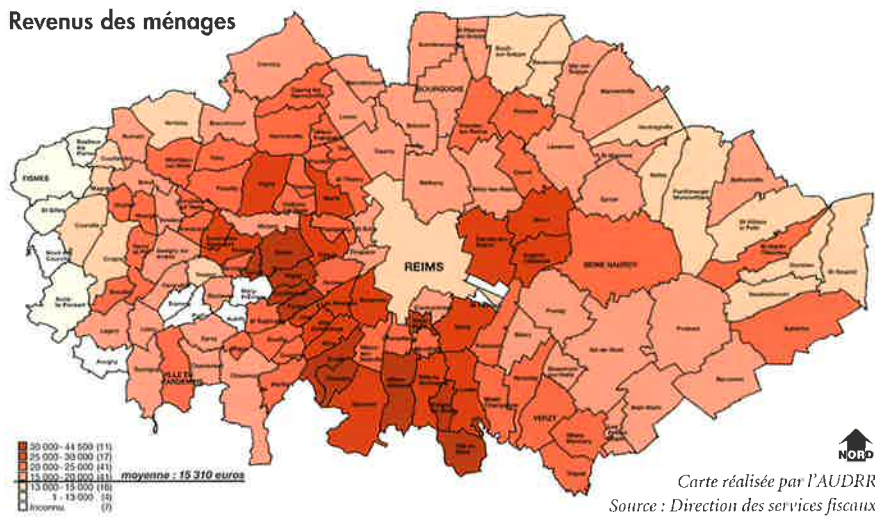
l'effort fiscal des ménages, cumulant la fiscalité communale et intercommunale, et intégré selon un rapport à la moyenne nationale par strate de population communale ; le deuxième facteur est le rapport à la moyenne nationale des revenus moyens des foyers fiscaux. Le résultat de cette fonction permet de différencier les communes selon les potentialités théoriques de marges de manœuvres fiscales appliquées aux ménages.

Marge de manœuvre fiscale théorique sur le Pays rémois



Carte réalisée par l'AUDRR
Source : Direction des services fiscaux

Revenus des ménages

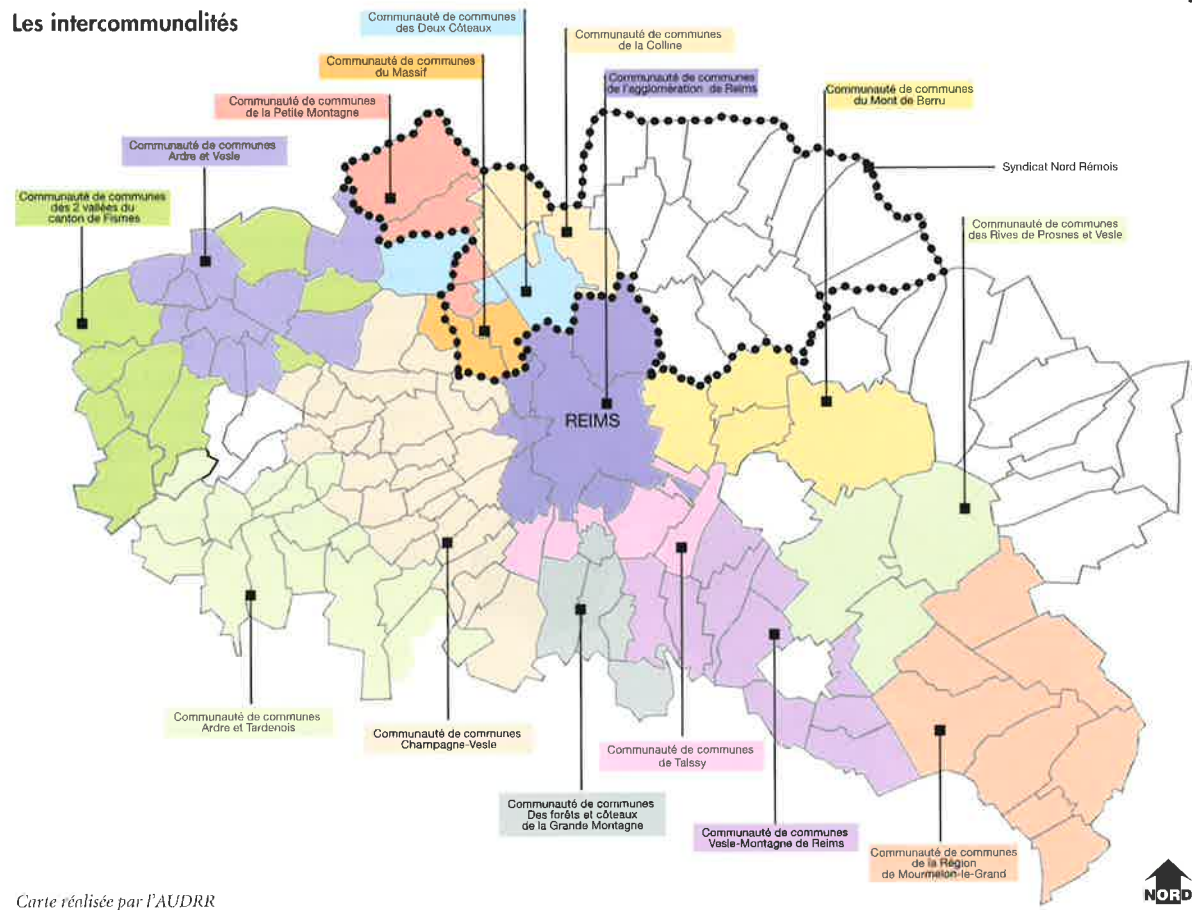


Carte réalisée par l'AUDRR
 Source : Direction des services fiscaux

La cartographie des résultats obtenus fait apparaître une hiérarchie des communes en décroissance autour de la ville de Reims qui figurent parmi les communes les moins favorisées. Cette caractérisation des communes coïncide avec une autre analyse qui prendrait en compte en positif le vignoble champenois et le degré de périurbanisation, tandis que figurerait en négatif le pourcentage en logements sociaux. On remarquera, par ailleurs, que des intercommunalités regroupent des situations favorables du point de vue fiscal ; d'autres permettent un lissage des disparités, tandis qu'un troisième groupe associe des situations critiques, et c'est parmi ces dernières que se trouve l'intercommunalité qui dispose du coefficient d'intégration fiscale le plus élevé.

Jean-Pierre Bonnel

Les intercommunalités



Carte réalisée par l'AUDRR

Rennes : la taxe professionnelle unique et la réduction des disparités fiscales

DÉMARCHES ET ACTIONS

La taxe professionnelle communale entraîne des disparités fiscales très importantes. Sur le district de Rennes, en 1992, avant la mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU), les produits fiscaux par habitant variaient de 1 à 7,5 selon les communes. Ces inégalités rejaillissent à la fois sur les entreprises et les ménages. La TPU instaurée depuis plus de 10 ans à Rennes a des effets incontestables. Les disparités fiscales entre communes sont réduites de 85 %, le taux de taxe professionnelle est identique sur l'ensemble de l'agglomération, les écarts de pression fiscale sur les ménages sont divisés par deux.

La taxe professionnelle, source des disparités fiscales

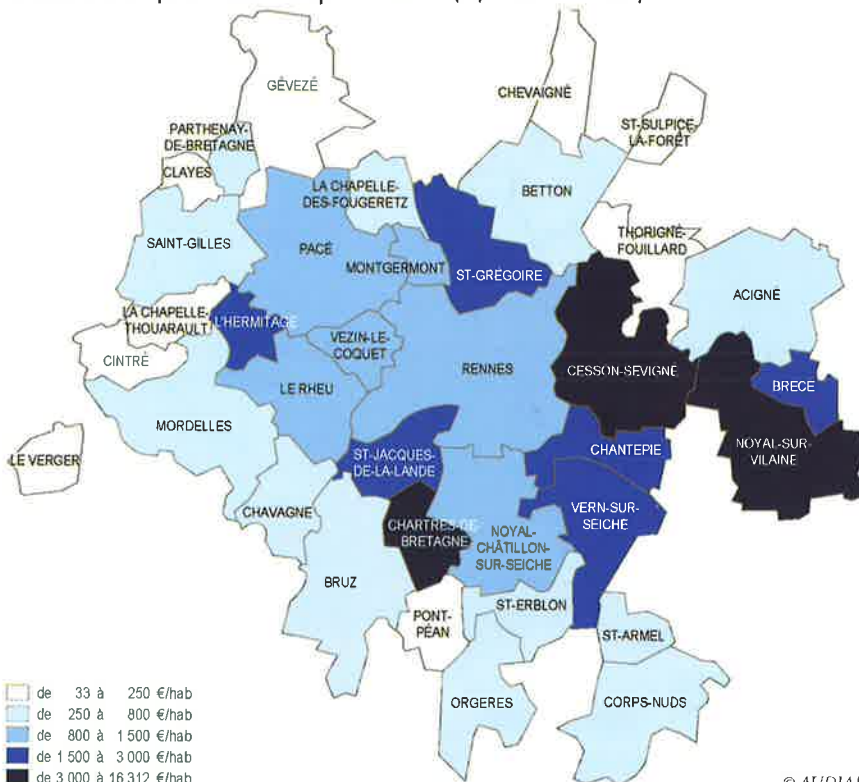
La taxe professionnelle communale est la principale source d'inégalités pour les communes, les entreprises et les ménages.

Inégalité pour les communes

Sur les 36 communes de Rennes-Métropole, les bases de taxe professionnelle ramenées à l'habitant varient en 2002 de 33 à 16 312 €/hab, soit un rapport de 1 à près de 500 ! On retrouve des chiffres du même ordre (rapport autour de 100 et plus) dans l'ensemble des agglomérations. Avant la taxe professionnelle unique (TPU), ces écarts se traduisaient à Rennes par un produit de taxe professionnelle par habitant allant de 1 à 67.

Les écarts sur les bases de taxe d'habitation sont bien moindres : à Rennes, la même année, ils vont de 324 à 1 058 €/hab soit de 1 à 3,3. Les bases les plus faibles se retrouvent dans les communes les plus éloignées de la ville-centre du fait notamment de l'écart sur les valeurs forfaitaires servant au calcul qui n'ont pas été mises à jour depuis plus de 30 ans !

Bases de taxe professionnelle par habitant (€/habitant 2002)



© AUDIAR

De grandes disparités de bases de taxe professionnelle au profit de l'est de l'agglomération.

Pour le foncier bâti, les bases résidentielles correspondant aux logements ont des disparités du même ordre (de 1 à 2,9), alors que les bases industrielles et commerciales payées par les entreprises connaissent une dispersion proche de la taxe professionnelle (de 1 à 273), ce qui entraîne une dispersion des bases globales de 229 €/hab à 2 122 €/hab (de 1 à 9,4).

Les économistes considèrent que la taxe professionnelle est la source des trois-quarts des disparités considérables de ressources entre communes. Sur l'agglomération, à titre d'exemple, ces dernières peuvent être mesurées par deux indicateurs :

- en 1992, le produit fiscal par habitant des communes membres du district de Rennes allait de 1 à 7,5 ;
- en 2002, sans tenir compte de correction du fait de la TPU, le potentiel fiscal par habitant (indicateur de «richesse» des communes) va de 1 à 21.

Inégalité pour les entreprises

Les entreprises dénoncent la taxe professionnelle communale comme un élément de distorsion de concurrence.

En effet, les communes où sont installées de nombreuses entreprises peuvent pratiquer des taux bas, alors que celles moins bien dotées sont obligées d'appliquer des taux élevés.

En 1992, avant la TPU, les taux de taxe professionnelle sur le District de Rennes allaient de 5,25 % à 18,75 %, soit de 1 à 3,6.

Inégalité sur les ménages

Sur Rennes-Métropole, l'effort fiscal (indicateur de pression fiscale sur les ménages) diminue quand le potentiel fiscal (indicateur de «richesse») augmente et inversement. Les communes qui disposent de peu de bases de taxe professionnelle sont dans l'obligation de voter des taux élevés pour les ménages. Inversement, les communes mieux dotées peuvent solliciter leurs contribuables-ménages, la taxe professionnelle leur apportant suffisamment de ressources.

Ainsi en 1992, les huit communes les plus «pauvres» (au potentiel fiscal le plus faible) avaient en moyenne un taux de taxe d'habitation supérieur des deux-tiers au taux des huit communes les plus «riches».

Des écarts plus faibles sur les revenus des habitants

Sur Rennes-Métropole, le revenu moyen annuel par habitant varie de 5 218 €/hab à 12 089 €/hab, soit de 1 à 2,3. C'est le ratio fiscal qui présente le moins de dispersion. Les communes les plus proches de la ville-centre ont les revenus les plus élevés.

Bases de taxe d'habitation par habitant et revenus vont souvent de pair, avec cependant des écarts un peu supérieurs pour les premières. Les personnes les plus aisées habitent des logements plus grands et plus confortables dont les valeurs locatives sont plus élevées.

Les petites communes plus périphériques cumulent souvent les désavantages : faible richesse fiscale tant en taxe professionnelle que d'habitation et revenus moyens peu élevés. Au contraire, quelques communes, les mieux placées, cumulent les avantages. Il en est d'autres, plus «résidentielles», qui attirent les habitants aisés mais ne bénéficient que de ressources fiscales limitées du fait d'une faible implantation d'entreprises.



Une réduction des trois-quarts des disparités grâce à la TPU

Le 9 novembre 1992, le district de Rennes fut le premier groupement à opter pour la taxe professionnelle unique (TPU). Ce système fiscal permet naturellement une réduction des disparités de taux de taxe professionnelle, mais il peut également contribuer à réduire d'autres inégalités.

Un taux de taxe professionnelle unique

Dès la première année de taxe professionnelle unique, le taux de taxe professionnelle voté par le groupement est unique. Il est au plus égal au taux moyen pondéré des communes membres l'année précédente (augmenté de l'éventuel taux additionnel du groupement). C'est-à-dire que l'année du passage en taxe professionnelle unique, la pression fiscale moyenne sur les entreprises ne peut pas augmenter.

À Rennes, en 1993, les élus ont retenu ce taux maximal, soit 13,04 %.

Mais, pour éviter tout transfert trop brutal pour les entreprises, une période de transition est prévue par la loi pendant laquelle le taux voté par le groupement n'est pas celui qui leur est effectivement appliqué. À Rennes, cette période fut de huit ans. C'est-à-dire que l'écart entre le taux voté et le taux de la commune en 1992 fut réduit par huitième. Depuis l'an 2000, le taux est réellement unifié.

Un dispositif qui privilégie la solidarité

Le groupement de communes perçoit la taxe professionnelle à la place des communes membres. Il en fait trois parts :

1. la première, reversée aux communes, appelée attribution de compensation, leur garantit leurs ressources passées, mais s'érode avec l'inflation ;

2. la deuxième est conservée par le groupement pour l'exercice de ses compétences ;

3. le solde éventuel constitue la dotation de solidarité communautaire (DSC) partagée entre les communes selon une clé librement déterminée par les élus (en tenant compte de certains critères de richesse et de charges). Son montant est fixé chaque année lors du vote du budget communautaire.

Globalement, les communes et la communauté se partagent les produits du développement économique, la communauté afin de financer l'augmentation de ses charges, les communes via la dotation de solidarité communautaire.

Selon les objectifs des élus, la dotation de solidarité communautaire peut être répartie de façon fort différente. À Rennes, ceux-ci privilégient la péréquation (plus de 75 % de la DSC) devant l'appui aux politiques communautaires (plus de 15 % de la DSC, fonction des logements sociaux et de l'accueil des gens du voyage) et l'incitation au dynamisme économique (8 % de la DSC, proportionnelle à la croissance des bases de taxe professionnelle).

L'objectif de solidarité est mis en œuvre à travers deux dotations :

- la dotation «population pondérée» est distribuée entre toutes les communes en donnant plus aux plus «pauvres» ou à celles dont les habitants ont de faibles ressources : elle permet une certaine évolution des ressources de chacune des communes, même des plus aisées ;

- la dotation «maximiser la solidarité» uniformise les ressources des communes en commençant par la plus «pauvre» ciblée sur les communes qui avaient le moins de ressources de taxe professionnelle, cette dotation permet un rattrapage rapide des inégalités les plus criantes.

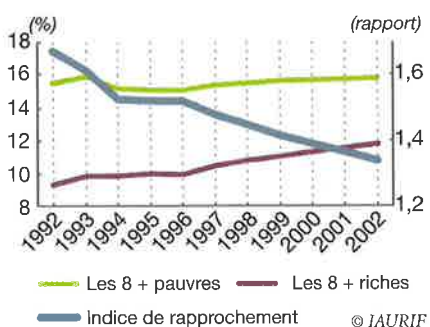
L'efficacité d'un dispositif de péréquation dépend non seulement des critères de répartition mais aussi du montant des sommes à répartir. Les élus rennais, conscients de ce phénomène, se sont engagés sur une évolution minimale du montant global de la DSC de façon à atteindre leurs objectifs.

Des effets indiscutables sur la réduction des inégalités

La réduction des inégalités concerne au premier chef les communes mais aussi par contrecoup les ménages. Les disparités de «richesse» entre communes ont été considérablement réduites. Quelques ratios permettent de le constater :

- le produit de taxe professionnelle par habitant qui allait de 1 à 67 en 1992, va de 1 à 5 en 2002 ;
- les contributions directes par habitant allaient de 1 à 7,5 en 1992, elles vont de 1 à 3,4 en 2002 ;
- globalement, la réduction des disparités fiscales est de 86 %, dont 26 % due à la péréquation nationale et 60 % due à la péréquation locale par le biais de la dotation de solidarité communautaire.

Taux de taxe d'habitation des communes



Les taux-ménages se rapprochent régulièrement, suite à une moindre augmentation des taux dans les communes les plus «pauvres».

Cette réduction des écarts extrêmes s'est produite par une augmentation considérable des ressources des com-

munes les moins bien loties et au prix d'une certaine stagnation pour celles plus aisées : entre 1992 et 2002, le produit fiscal (en euros constants) des 8 communes les plus «pauvres» a augmenté de 195 % dont 125 % grâce à la solidarité.

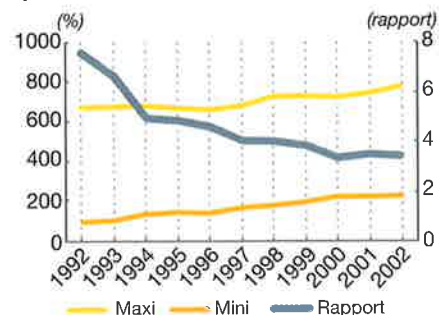
En moins de 10 ans, la taxe professionnelle unique a conduit à une uniformisation des ressources des communes. En 2002, 31 communes sur 36 (soit 86 %), représentant 90 % de la population, bénéficient de la part «maximiser la solidarité» de la DSC, c'est-à-dire qu'elles ont les mêmes ressources par habitant provenant de la taxe professionnelle et des dotations assimilées.

La diminution des disparités entre communes se traduit pour les ménages dont les taux des taxes d'habitation et foncières se rapprochent. En 1991, les 8 communes les plus «pauvres» avaient en moyenne un taux de taxe d'habitation supérieur de 67 % à celui des 8 communes les plus «riches». En 2002, l'écart est tombé à 34 % du fait d'une augmentation plus importante des taux dans ces dernières qui ne peuvent plus reporter sur les entreprises la charge de leurs services.

Rennes par un produit de taxe professionnelle par habitant allant de 1 à 67. Les taux ménages se rapprochent régulièrement suite à une moindre augmentation des taux dans les communes les plus «pauvres».

À noter également que la TPU à Rennes a eu des effets très sensibles sur l'aménagement du territoire, ce qui était un des objectifs des élus en limitant la concurrence entre communes.

Produit des contributions directes par habitant (%)



La réduction considérable des écarts de ressources de taxe professionnelle se traduit par une réduction très conséquente des disparités fiscales globales.

Orléans : un territoire d'observations élargi pour l'agence

OUTILS ET MÉTHODES

Paru en décembre 2002, le «Portrait de l'aire urbaine d'Orléans» a été réalisé par l'AUAO en collaboration avec l'INSEE, la DRE Centre, la DDE. L'objectif était de disposer d'un outil de connaissance du territoire de l'aire urbaine orléanaise nécessaire à la préparation des documents de planification prévus sur ce périmètre. Par ailleurs, ce partenariat fructueux traduit la volonté de l'AUAO d'élargir son territoire d'études et contribue à lui donner une place privilégiée au cœur des dispositifs de réflexion et de mise en œuvre des politiques d'aménagement du territoire.

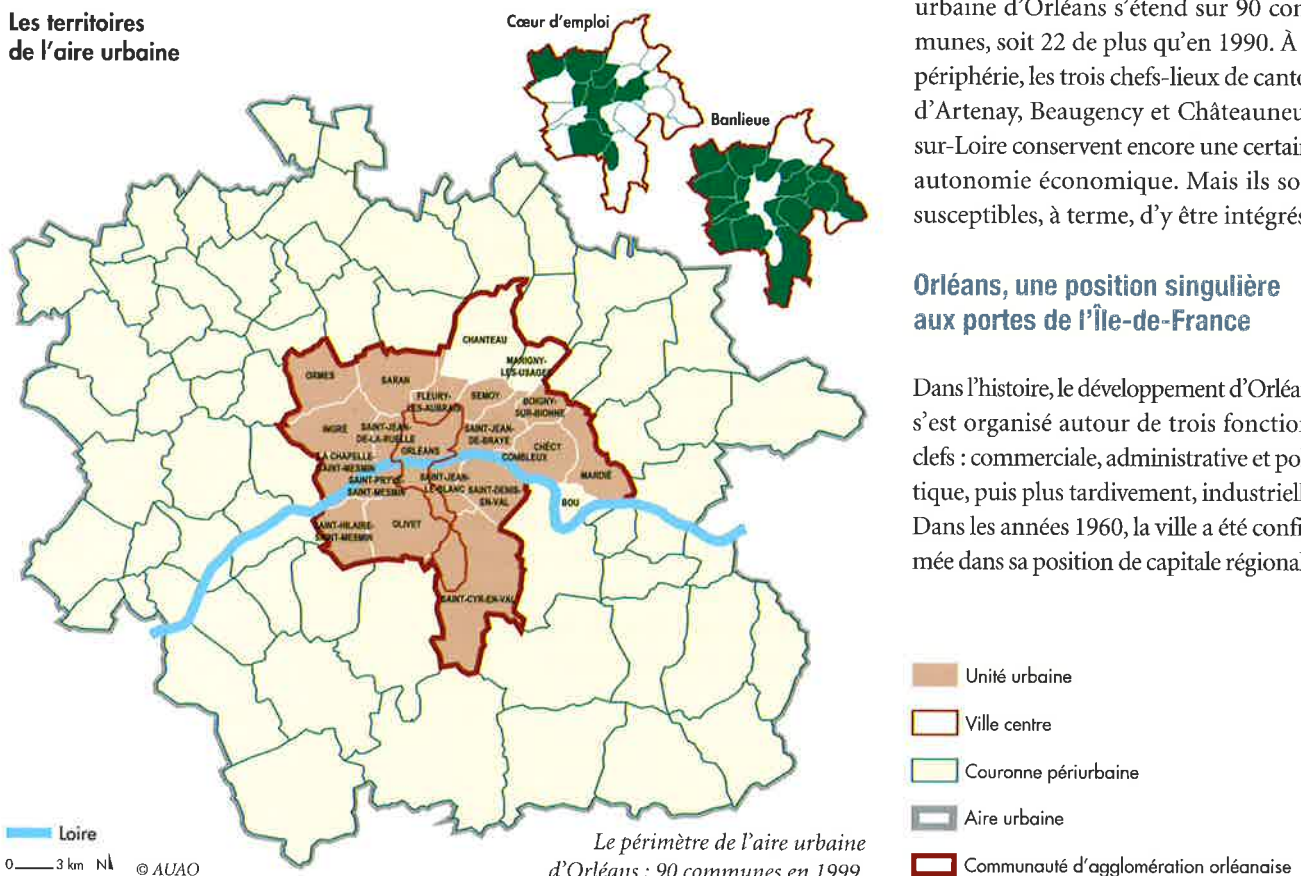
Le portrait de l'aire urbaine d'Orléans : l'agglomération et sa couronne périurbaine

Ce document, dans lequel élus et techniciens peuvent trouver l'information quantitative et les analyses statistiques dont ils ont besoin, s'appuie sur une approche comparative qui identifie les spécificités de l'aire urbaine étudiée par rapport à une aire moyenne de référence. Celle-ci est établie à partir des données statistiques de six autres aires urbaines de taille comparable à celle d'Orléans. À l'échelle locale, l'influence de l'aire urbaine d'Orléans s'étend sur 90 communes, soit 22 de plus qu'en 1990. À sa périphérie, les trois chefs-lieux de canton d'Artenay, Beaugency et Châteauneuf-sur-Loire conservent encore une certaine autonomie économique. Mais ils sont susceptibles, à terme, d'y être intégrés.

Orléans, une position singulière aux portes de l'Île-de-France

Dans l'histoire, le développement d'Orléans s'est organisé autour de trois fonctions clefs : commerciale, administrative et politique, puis plus tardivement, industrielle. Dans les années 1960, la ville a été confirmée dans sa position de capitale régionale.

Les territoires de l'aire urbaine



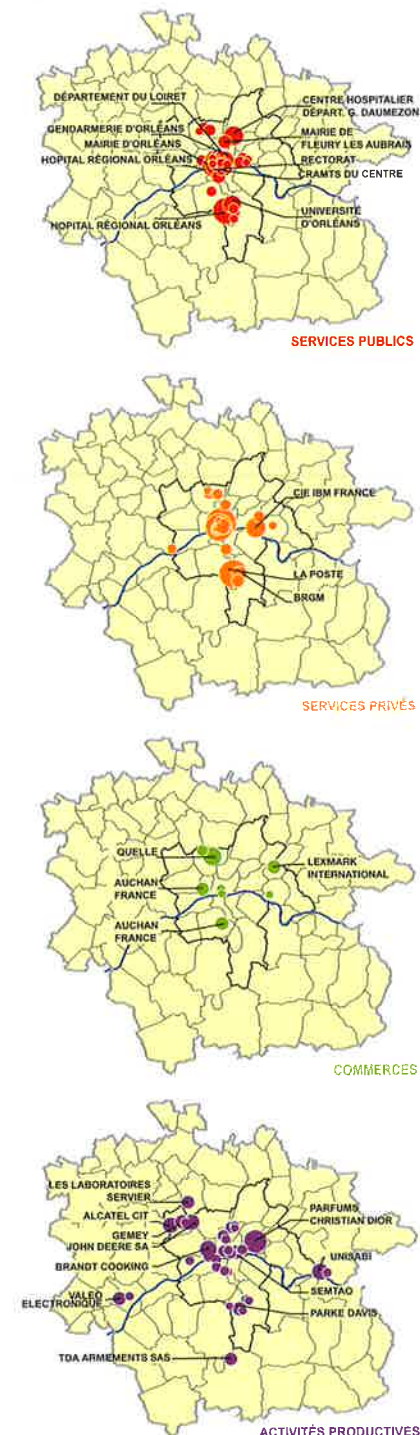
L'agglomération, qui a accueilli de nombreuses entreprises parisiennes à l'époque des délocalisations massives, a toujours noué des relations complexes avec l'Île-de-France. Néanmoins, son histoire est liée à celle de la Loire, puis de l'axe ligérien, articulé dans la région Centre autour d'Orléans, Blois et Tours. Depuis 1970, ce territoire a fait l'objet de réflexions sur son organisation et son développement, pour répondre à un double enjeu : faire face au desserrement parisien et permettre l'aménagement cohérent de la Loire moyenne. L'aire urbaine d'Orléans figure parmi les aires urbaines du bassin parisien qui entretiennent le plus d'échanges avec l'Île-de-France en termes de navettes domicile-travail et de mobilité résidentielle. Elle est, avec l'aire urbaine de Paris, celle où la part des emplois stratégiques est la plus élevée.

Des ressorts économiques puissants

La croissance de l'emploi est plus rapide que dans l'aire urbaine moyenne de référence. Au cours de la dernière décennie, 13 000 emplois ont été créés dans l'aire urbaine d'Orléans, principalement dans l'agglomération qui conforte son poids économique par rapport à la couronne périurbaine.

Les créations ont surtout concerné le secteur tertiaire, qui représentait au total 3 emplois sur 4 en 1999. *A contrario*, les services à la personne restent moins représentés que dans l'aire urbaine de référence, notamment dans les domaines de la santé et de l'action sociale. L'industrie a perdu des effectifs, mais dans de faibles proportions au regard de l'aire urbaine de référence, grâce à des entreprises de pointe dans les secteurs de la pharmacie, des cosmétiques, de l'électronique, et au développement de l'agroalimentaire.

Les établissements de plus de 200 salariés en 1999



- Loire
- aire urbaine
- CAO
- communes

En étiquette : les établissements d'au moins 500 salariés

© AUAO

Sur le marché du travail, l'aire urbaine d'Orléans se caractérise par un taux de chômage inférieur de 3 points à celui de la France entière, et par une proportion d'emplois qualifiés et de fonctions supérieures plus importante que celle de l'aire urbaine de référence, en particulier dans le domaine de la recherche, une spécificité locale.

Une vitalité démographique

En accompagnement de la vitalité économique, l'accroissement démographique de l'aire urbaine d'Orléans est vif depuis plus de trente ans. Son rythme s'est ralenti entre 1990 et 1999, mais il correspond encore à une croissance annuelle de 0,9 %, à comparer au 0,6 % de l'aire urbaine de référence. Cette forte évolution démographique classe en ce domaine l'aire d'Orléans au troisième rang des aires urbaines françaises de plus de 200 000 habitants.

Le mouvement naturel est le principal facteur du dynamisme local, en relation avec la jeunesse de la population. Le solde migratoire n'est plus très important, mais il reste positif, notamment pour les jeunes actifs, ce qui n'est pas le cas de la plupart des agglomérations comparables. Il cache toutefois de nombreux mouvements de population : plus de la moitié des habitants de l'aire urbaine d'Orléans ont changé de résidence au cours de la dernière période intercensitaire, par des mouvements internes au territoire, mais aussi et surtout par des échanges avec l'extérieur.

Une industrie à forte valeur ajoutée, marquée par la pharmacie et la parfumerie (Servier, Dior, Gemey...) et l'électronique. Les très grands établissements représentent 18,5 % des salariés contre 14,5 % dans l'aire urbaine de référence.

La nécessaire adaptation de l'offre de logements

Ces dynamiques démographiques confirment la nécessaire adaptation de l'offre de logements aux besoins des ménages, en nombre et en qualité. Des réponses partielles ont été apportées par la construction neuve ainsi que par le parc de logements existant, notamment avec la transformation de logements secondaires en résidences principales. De tels changements d'usage ont été nombreux au cours de la dernière décennie dans différents secteurs de l'aire urbaine. Parallèlement, dans l'agglomération, le volume de la vacance, surtout élevé dans le parc privé, témoigne d'un décalage entre l'offre et la demande. En outre, le parc locatif social paraît sous-dimensionné par rapport à celui des aires urbaines comparables.

Les causes de l'étalement urbain

Entre 1990 et 1999, le territoire de l'aire urbaine s'est étendu, mais sans que cela corresponde à un développement du poids économique des communes extérieures à l'agglomération. En revanche, depuis 1997, l'habitat s'est développé dans cette couronne périurbaine, essentiellement sous forme pavillonnaire ; l'agglomération voyait au contraire le volume de livraison de logements neufs diminuer, tout en restant largement majoritaire. Ces évolutions résultent de la conjugaison de plusieurs phénomènes :

- dans l'agglomération, malgré la présence d'un réel potentiel de terrains urbanisables, la difficulté d'accès au foncier s'est accentuée ces dernières années ; elle a contrarié le montage d'opérations d'aménagement et de programmes immobiliers privés comme publics, notamment dans

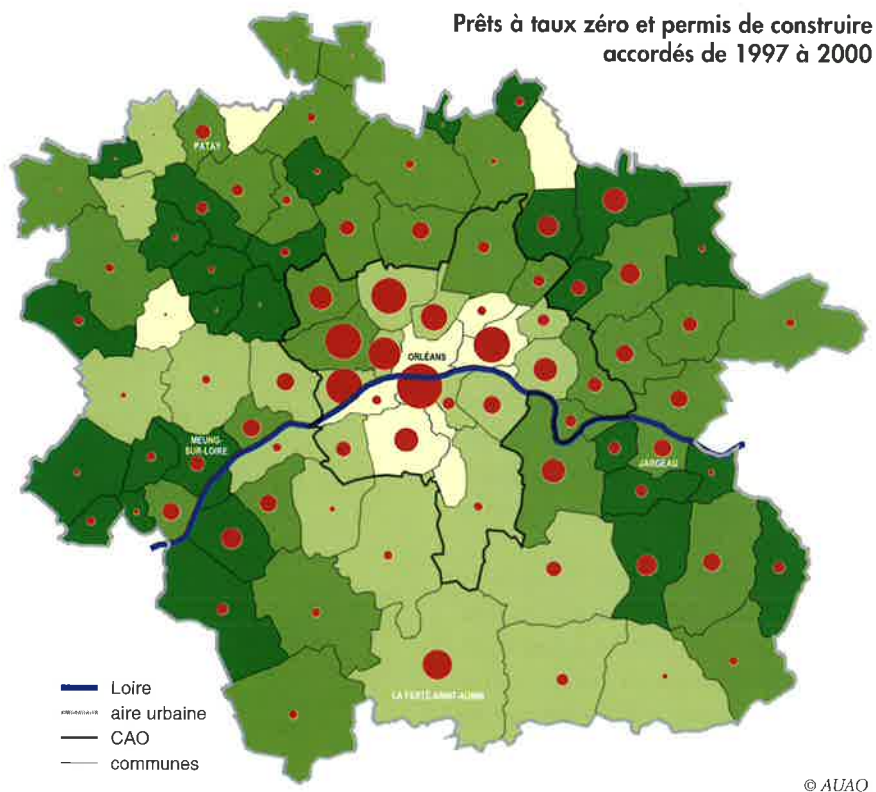
l'individuel ; la rareté de l'offre foncière mise sur le marché a induit une forte pression sur les prix : entre 1997 et 2000, ils étaient deux fois plus élevés et augmentaient trois fois plus vite dans l'agglomération que dans la couronne périurbaine ;

- dans cette couronne, l'existence d'un foncier plus directement disponible et sensiblement moins cher a facilité les opérations de construction ; outre les candidats à l'accession ayant choisi délibérément de s'installer dans une commune rurale, de nombreux ménages au budget tendu ont opté pour cette solution, qui

seule leur permettait de concrétiser leur projet – avec un apport essentiel du prêt à taux zéro, qui a aidé 60 % des accédants en couronne périurbaine, au lieu de 33 % dans l'agglomération.

Il s'avère ainsi que l'urbanisation périphérique s'est, pour partie, développée en raison du décalage entre la forte attractivité de l'agglomération et sa capacité à répondre aux besoins en logements correspondants.

La couronne périurbaine a, de cette façon, contribué au développement économique et démographique du territoire orléanais.

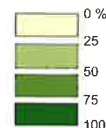


Les prêts à taux zéro ont contribué à financer 68 % des logements autorisés dans la couronne périurbaine, alors qu'ils n'ont contribué à financer que 25 % des logements dans l'agglomération.

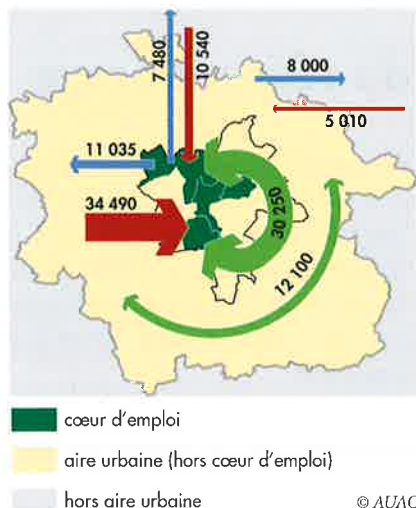
Nombre de prêts à taux zéro (PTZ) accordés de 1997 à 2000



Part de logements financés avec des PTZ de 1997 à 2000 (PTZ accordés sur logements autorisés)



Migrations domicile-travail en lien avec l'aire urbaine et son cœur d'emploi en 1999



Ce schéma montre l'importance du cœur d'emploi qui concentre 7 emplois sur 10 dans l'aire urbaine et joue un rôle prépondérant dans les migrations alternantes.

La difficile organisation des transports collectifs

L'évolution de l'organisation urbaine s'accompagne d'un certain nombre de questions portant en particulier sur la difficulté d'organiser de façon cohérente et à coût maîtrisé les déplacements de la population. Sont en jeu le réseau des infrastructures routières, avec notamment la question des franchissements de Loire, et surtout la constitution d'un réseau de transport en commun plus efficace. La multiplication et l'allongement des déplacements, qui se font majoritairement en voiture, posent en effet de nombreux problèmes économiques, environnementaux, sociaux... Or, la faible densité de l'agglomération et l'étendue de l'aire urbaine ne facilitent pas la mise en œuvre de solutions efficaces, malgré les nombreuses améliorations qui ont été réalisées ces dernières années (transport en site propre, intermodalité, passerelles tarifaires...).

L'émergence d'une nouvelle spécialisation spatiale

Certes, la population de l'aire urbaine d'Orléans se compose de ménages dont les caractéristiques sociales sont souvent plus favorables que dans les aires de référence.

Cependant, des questions relatives à la spécialisation socio-spatiale peuvent se poser, notamment dans les communes et les quartiers de l'agglomération. La ville-centre et quatre communes proches de celui-ci accueillent la majorité des populations en grande précarité financière. Cette situation s'est renforcée au cours des dernières années, comme dans la plupart des agglomérations françaises. Ces populations résident surtout dans les quartiers caractérisés par une forte implantation de logements locatifs sociaux. Sur un plan plus général, au Nord de la Loire, les communes industrielles hébergent une forte proportion d'ouvriers et d'employés. Au Sud, en revanche, se trouvent les communes résidentielles où les cadres sont nombreux.

Au-delà de l'agglomération, la périurbanisation récente s'accompagne de l'implantation notable d'une population à ressources modérées, qui reste attachée à l'agglomération par l'emploi et les grands équipements. L'amélioration de la mixité sociale passe notamment par le développement de la construction sociale dans les différentes communes de l'aire urbaine. Ce mouvement s'est amorcé, tant dans l'agglomération que dans la couronne périurbaine, mais son volume reste encore trop faible pour modifier les déséquilibres existants.

Si les dynamiques de développement constatées dans l'aire urbaine d'Orléans se poursuivent à un rythme aussi soutenu dans les années à venir, cela

nécessitera de rechercher des réponses nouvelles aux besoins de la population en matière de logements, de déplacements, d'équipements et de services.

Michel Dardenne,
Didier Rime

La Réunion : la planification au service du rééquilibrage

Les îles n'apparaissent pas, de prime abord, comme des espaces susceptibles de favoriser le développement d'inégalités territoriales. Une vision un peu stéréotypée du contexte insulaire contribue à les envisager comme des univers pareillement accessibles en tous points, terrain favorable à la diffusion d'un égal développement sur l'ensemble du territoire.

Les réalités varient beaucoup d'une île à l'autre, que cela tienne à leur géographie, leur histoire, leur démographie, leur économie... C'est cependant la combinaison de ces éléments qui, dans le contexte particulier de l'île de La Réunion, ont contribué, à créer, puis parfois accentuer les inégalités entre les différentes parties du territoire.

Le Schéma d'aménagement régional au service du rééquilibrage

Le constat de ces inégalités a été clairement identifié lors des études qui ont conduit à l'élaboration du Schéma d'aménagement régional (SAR) au début des années 1990. Inégalités de développement entre les zones littorales, les mi-pentes et les Hauts, inégalités dans la répartition des activités économiques entre le Nord et l'Ouest, d'une part, et le Sud et l'Est, d'autre part, inégalités dans la répartition des équipements... Inégalités également face aux pressions démographiques et urbaines entre les différentes parties du territoire. Ce constat a conduit les maîtres d'ouvrage du SAR à retenir le principe «d'un aménagement plus équilibré du territoire» comme l'une des bases essentielles de ce document de planification.

Il s'agissait de mettre l'accent sur la nécessité d'appuyer le développement des micro-régions Est et Sud, mais aussi de réduire la pression existante sur celles qui, mieux loties, étaient confrontées à une multitude de problèmes pour l'aménagement de leur territoire.

Ce rééquilibrage souhaité et nécessaire repose sur des conditions de mise en œuvre touchant de nombreux domaines.

La réalisation d'infrastructures routières était au cœur des préoccupations du début des années 1990, notamment face à l'inadaptation des infrastructures existantes avec la croissance du trafic routier, que ce soit sur les espaces littoraux ou entre les mi-pentes et les bas.

Dans ce domaine, les préconisations du SAR visaient à identifier les axes sur lesquels les efforts de la collectivité devaient

se porter afin de favoriser le développement de certaines régions de l'île. Dans l'esprit des maîtres d'ouvrage du SAR, il s'agissait de créer des conditions de développement équitable pour toutes les parties du territoire en facilitant leur accessibilité.

Dans le domaine du logement, les principes et prescriptions du SAR visaient à limiter la pression urbaine sur les espaces du littoral, et de permettre un rééquilibrage en faveur d'espaces moins sensibles au niveau agricole ou environnemental. Il s'agissait également de créer des «masses critiques» de populations sur des bourgs existants afin de permettre la création d'équipements structurants pour ces populations.

Dans le domaine de l'économie, les prescriptions du SAR tendaient à favoriser une meilleure répartition des activités entre les différentes parties de l'île, notamment face à l'existence de pôles fortement développés, concentrant l'essentiel des entreprises et des administrations. Il s'agissait également de créer dans les Hauts et les mi-pentes des activités adaptées afin de fixer les populations autour d'agglomérations structurées ou à structurer.

Dans le domaine des équipements, enfin, il apparaissait urgent, face à la croissance de la population, de rattraper les retards accumulés par certaines parties du territoire, que ce soit en termes d'équipements scolaires, sportifs, publics, culturels...

Le SAR : Un bilan contrasté

Le SAR ayant valeur de directive territoriale d'aménagement, ses préconisations et autres prescriptions ne pouvaient rester que générales. De plus, l'importance des enjeux et le niveau des rattrapages à effectuer ont constitué depuis son approbation un handicap dans sa mise en œuvre. Toutefois, huit ans après, le bilan du SAR présente de nombreuses avancées significatives dans le domaine du rééquilibrage.

Les mesures de structuration des bourgs et des agglomérations ont permis la réalisation d'un nombre important d'études et un début de réalisations concrètes.

Les infrastructures routières ont été considérablement étendues depuis 1995, conduisant à la réalisation d'un axe à 2x2 voies quasi continu entre Saint-Benoît à l'Est et Saint-Paul à l'Ouest. Des travaux débiteront

prochainement pour parachever la réalisation de voies rapides entre le Nord et le Sud.

Le rattrapage en terme d'équipements a été important depuis l'approbation du SAR. Il a conduit notamment à la réalisation de plusieurs lycées et collèges dans toute l'île, à la réalisation de représentations décentralisées des collectivités territoriales, la délocalisation de services de l'État, et la réalisation d'équipements structurants.

Toutefois, le SAR n'a pas permis de véritable redéploiement de l'activité économique sur le territoire de l'île. Les évolutions constatées depuis 1995 montrent que l'activité a profité aux espaces les plus développés, même si quelques signes positifs apparaissent. Parmi eux, on peut citer la structuration de l'activité touristique, mais aussi la réorganisation de filières économiques autour de pôles. Si ces démarrages ont lieu aujourd'hui, ils ne sont qu'une conséquence indirecte

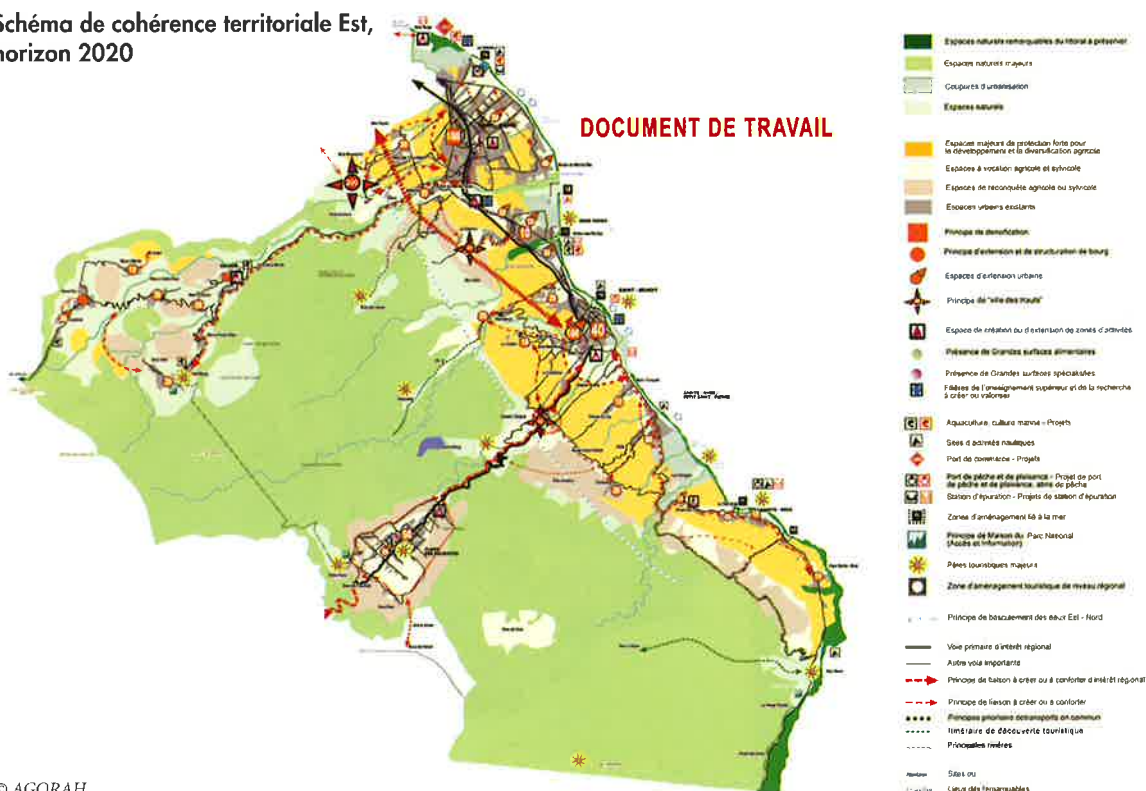
des effets du SAR. Ils résultent plutôt de la volonté d'un certain nombre de collectivité de ne pas rester à l'écart du développement et de prendre en main le destin de leur territoire.

Le Schéma de cohérence territorial de la CIREST

Le SCOT de la Communauté intercommunale de La Réunion Est est issu d'une démarche entamée en 1999 pour la réalisation d'un schéma directeur. Il résulte d'une partie des diagnostics du SAR, mais aussi du constat, fait par les élus locaux, de la nécessité de jouer toutes les cartes de l'intercommunalité.

La CIREST est, depuis 2001, une communauté d'agglomération qui regroupe six communes de l'Est de La Réunion et, depuis longtemps, cette partie de l'île est restée à l'écart du développement économique. Elle est, fort logiquement,

Schéma de cohérence territoriale Est, horizon 2020



l'une des premières désignées par le SAR, lorsqu'en 1995 est préconisé de rééquilibrer le territoire de La Réunion.

Si certaines infrastructures, routières notamment, programmées depuis le début des années 1990 ont vu le jour, le développement économique attendu n'a pas suivi. Avec 18 % de la population et 14 % des entreprises de La Réunion, cette région ne parvient pas à combler le retard accumulé au cours des années.

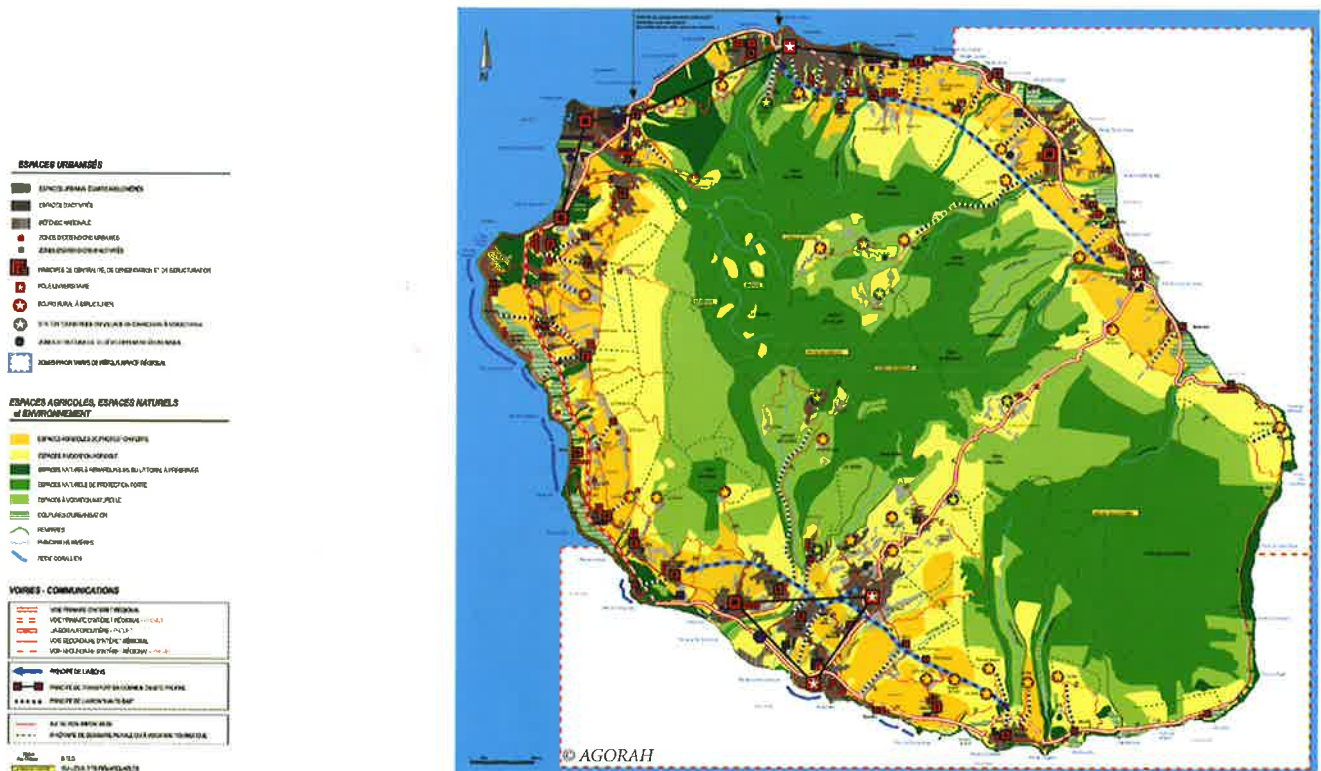
De plus, face à une pression constante dans les communes limitrophe du Nord et à une hausse du prix du foncier sur ces même communes, le territoire de la CIREST voit s'installer un nombre de plus en plus important de migrants pendulaires, à la recherche d'habitations moins onéreuses et d'un cadre de vie plus agréable, accroissant les charges des communes sans véritable création d'activité.

Le SCOT, document de planification au service d'un territoire

Si le SAR de La Réunion a permis de formaliser des déséquilibres pressentis depuis longtemps, le SCOT de la CIREST résulte, lui, de la volonté de renforcer les moyens mis au service du rééquilibrage d'un territoire. Il est à la fois un outil de mise en œuvre du SAR et l'arme dont se sont dotés les élus de la CIREST pour promouvoir leurs communes, planifier les infrastructures nécessaires à leur développement et créer les conditions les plus favorables pour leur économie.

Les principes et les prescriptions du SCOT de CIREST ne sont pas très éloignés de ceux formulés par le SAR en matière de rééquilibrage. Ils en sont une traduction à une échelle territoriale plus réduite, tenant compte des aspirations locales en matière de développement, des projections du passé et de nouvelles perspectives.

Le Scot de la CIREST



Parmi les principes retenus par la CIREST figure la volonté de «permettre un développement touristique et économique diversifié». Ce principe résulte de plusieurs constats :

- une économie dominée par le secteur du bâtiment et de l'agriculture ;
- un fort déficit d'entreprises ;
- une forte saturation des espaces d'activité existants dans les communes de la CIREST mais aussi dans les zones d'activités du Nord de l'île, et un foncier disponible, bon marché, à valoriser à des fins économiques dans l'Est ;
- un potentiel touristique important ;
- un manque d'infrastructures d'accueil en matière touristique.

Les constats réalisés lors de l'élaboration du SCOT de la CIREST ont conduit les élus à mettre l'accent sur la création d'activités économiques autour de pôles d'activités existants ou à créer. Ils les ont également conduit à définir un véritable projet touristique dont le SCOT pouvait assurer une traduction partielle, que ce soit à travers ses prescriptions ou ses documents graphiques.

Il s'agit, dans le cadre de ce principe, de créer des conditions favorables à l'application des principes du SAR relatifs au rééquilibrage en faveur de la région Est, sur la base d'une réflexion sur les atouts et les handicaps de ce territoire. Le SCOT constitue dès lors un outil de traduction de ces réflexions dans la politique d'aménagement de l'intercommunalité.

Parmi les principes retenus pour le SCOT de la CIREST figure également la volonté de limiter les extensions urbaines littorales et de favoriser un développement urbain maîtrisé sur les mi-pentes. L'ambition des maîtres d'ouvrage du SCOT est de permettre la réalisation, à une échelle de vingt ans, de véritables «villes nouvelles» sur des espaces aujour-

d'hui délaissés en raison de leur isolement géographique ou de la faible valeur agronomique des sols.

En matière de rééquilibrage, ce principe vise également à créer sur les espaces des mi-pentes et des Hauts, les équipements qui font aujourd'hui défaut pour une structuration efficace. Enfin, il s'agit de réduire la pression sur les espaces littoraux, fortement saturés et sous équipés pour faire face aux croissances de population attendues d'ici à 2020.

Là encore, le SCOT permet de positionner ce territoire en tant qu'espace de développement et de projet à long terme.

Le SCOT de la CIREST devrait être parmi les premiers à être adopté sur l'ensemble du territoire national. Il doit jouer, en matière de rééquilibrage, un double rôle. Le premier consiste à intégrer les perspectives régionales afin de s'insérer dans le développement de l'île tout entière. Le second, plus fédérateur au niveau local, consiste à afficher les ambitions de ces communes dans un document de planification à leur échelle.

AGORAH

Nancy : l'aire urbaine, concept et outil au service des territoires

L'INSEE a élaboré en 1996 une nouvelle définition de l'espace urbanisé avec le zonage en aires urbaines. Cette notion d'aire urbaine complète la vision statique de la ville fondée sur la continuité du bâti (notion d'agglomération morphologique) en y intégrant la vision du marché du travail (migrations domicile-travail).

Ce concept statistique d'aire urbaine a servi de vocable dans différents textes législatifs (lois Voynet, Chevènement), et réglementaires (circulaire Jospin) pour constituer l'espace de référence des prochains contrats d'agglomération, liés également à l'extension d'un périmètre de taxe professionnelle unique.

Localement, les démarches d'aménagement du territoire du Sud de la Meurthe-et-Moselle sont en fin de maturation sans que l'aire urbaine ait été considérée comme une référence territoriale légitime. L'État (via le FNADT), la Région Lorraine et le Grand Nancy, soucieux de mieux cerner ce que recouvre réellement le périmètre statistique de l'aire urbaine nancéienne, ont contractuellement demandé fin 2002 à l'Agence de développement et d'urbanisme de l'aire urbaine nancéienne (ADUAN), de travailler sur ce concept réalités territoriales de l'aire urbaine de Nancy.

Ce premier temps de travail sur la connaissance statistique a été complété par une perception du vécu du territoire de l'aire urbaine par ses acteurs institutionnels.

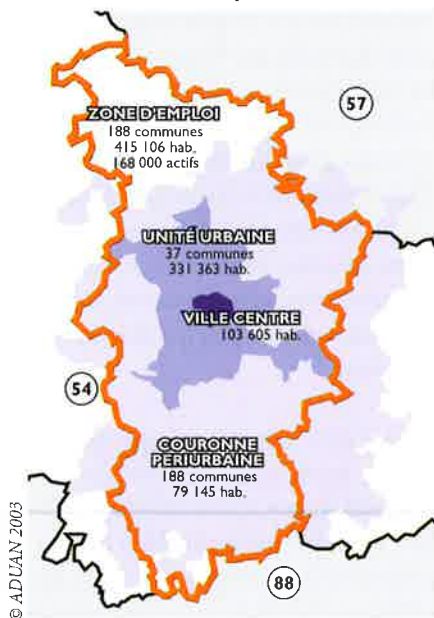
L'étude a examiné dans un deuxième temps comment l'aire urbaine se positionnait par rapport aux démarches d'aménagement du territoire, et en quoi l'aire urbaine pourrait ou non être un possible support à l'action publique, en complément ou en appui aux initiatives locales existantes.

L'aire urbaine nancéienne dans son contexte territorial

Le développement et l'aménagement du territoire Sud de la Meurthe-et-Moselle s'inscrivent dans des dispositifs et des démarches de planification et de programmation se croisant à différentes échelles :

- le Sillon lorrain, réseau de villes, associe du Nord au Sud de la Lorraine Thionville, Metz (plus sa communauté d'agglomération), Nancy (plus sa communauté urbaine), Epinal ; sa volonté de peser dans la dynamique nationale s'est traduite par la signature d'une convention-cadre en mars 2003 ;
- le schéma régional d'aménagement du territoire de 2004 achève sa phase de diagnostic, avec la publication par l'INSEE Lorraine et l'Institut lorrain d'études et d'évaluation d'un ouvrage thématique et territorial portant sur les dynamiques régionales ; ses analyses se fondent en grande partie sur les aires urbaines ;
- le préfet de région a arrêté en juillet 2003 le périmètre du schéma de cohérence territoriale du Sud Meurthe-et-Mosellan (468 communes), ouvrant ainsi la voie à la constitution d'un syndicat mixte en septembre ;
- au Nord de l'agglomération nancéienne, le Pays du Val de Lorraine, «trait d'union entre Nancy et Metz», a signé son contrat de pays en juin 2003 ; son projet inscrit comme enjeu local «la cohésion et la diversité territoriale du Pays "notamment" dans les aires d'influence de Nancy et Metz» ;

L'aire urbaine et les périmètres INSEE



- la Communauté urbaine du Grand Nancy a signé en juin 2003 son contrat d'agglomération : les opérations envisagées s'inscrivent, «autant que de besoin, dans un espace territorial élargi à l'aire urbaine».

Afin de préparer le prochain projet global d'agglomération, le Grand Nancy a missionné l'ADUAN pour engager en 2003 une démarche prospective. Pour nourrir cette démarche, une grande enquête auprès des habitants du bassin de vie de Nancy devrait bientôt livrer leur perception et leur vécu de ce territoire.

Il en résulte que par rapport à d'autres aires urbaines, ce n'est pas seulement la question de l'équilibre centre-périphérie qui prévaut dans le cas de l'aire urbaine de Nancy, mais également celle de la relation entre un espace urbain situé sur le sillon mosellan et les autres territoires plus ou moins irrigués par celui-ci.

Les spécificités de l'aire urbaine nancéenne

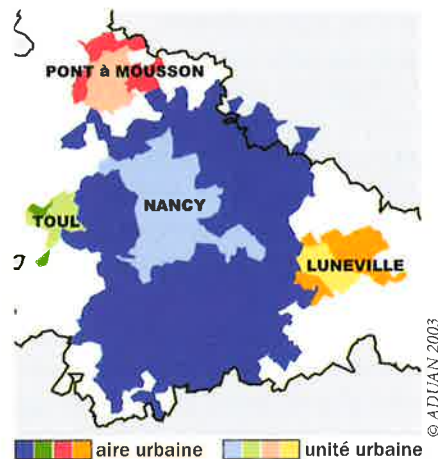
L'ADUAN a analysé l'aire urbaine nancéenne dans ses différentes relations qui lient solidairement ville-centre à banlieue, unité urbaine à couronne périurbaine. Elle a dressé son portrait sous l'angle de ses principales données de cadrage : les territoires et leurs occupations, les équilibres démographiques, les ménages et les logements, l'activité et l'emploi, les transports et les déplacements.

Produit de l'histoire et de la géographie administrative du département de Meurthe-et-Moselle, les principales relations existant à l'échelle de l'aire urbaine sont fortement conditionnées par le poids de l'agglomération nancéenne dans un espace organisé en trois cercles concentriques : le Grand Nancy, la région urbaine de Nancy (qui inclut les pôles de Pompey-Frouard, de Neuves-Maisons, de Saint-Nicolas de Port-Dombasle), une troisième couronne qui ouvre sur les grandes liaisons régionales,

L'aire urbaine et les périmètres administratifs



Les aires urbaines et les unités urbaines



à l'Ouest et au Sud avec Toul, au Nord avec Pont-à-Mousson, à l'Est avec Lunéville.

L'unité urbaine conserve localement un poids structurant...

L'unité urbaine de Nancy concentre l'essentiel des habitants du département (57 %) et de l'aire urbaine (plus de 80 %), mais également la richesse économique de l'aire urbaine (90 % des emplois, 70 % des actifs). Elle génère quotidiennement près de 60 % des migrations alternantes des actifs des quatre aires urbaines du sud du département.

Toutefois, un rééquilibrage interne s'opère sous un double effet : d'abord le rythme de la périurbanisation ralentit dans un contexte (régional) de baisse démographique ; ensuite, legs des villes industrielles du Nord-Est (comme l'aire urbaine de Reims, dont le profil se rapproche), la banlieue a tendance à se dépeupler au profit de la ville-centre (Nancy) et de la couronne périurbaine, qui gagne des habitants et des emplois.

En conséquence, les modes de vie des urbains et des périurbains tendent à se confondre en même temps que la composition sociologique tend à s'homogénéiser au sein de l'aire urbaine.

Toutefois, l'aire urbaine Est se situe régionalement dans un cycle moins dynamique

Le diagnostic porté sur l'aire urbaine indique qu'en dépit de son potentiel important, le dynamisme démographique et économique récent de l'aire urbaine nancéienne la positionne quelque peu en retrait dans le contexte régional des aires urbaines.

En substance, le diagnostic révèle également l'aire urbaine comme un territoire plus ou moins intégré en ce qui concerne ses politiques de développement : transports et infrastructures (déficit de connexion multimodale concernant tant les liaisons régionales Nord-Sud, les liaisons inter-urbaines, les contournements urbains), offre foncière, filières économiques, habitat, tourisme, promotion du territoire.

Les bassins d'habitat et d'emploi sont interdépendants...

Historiquement, chaque bassin d'emploi a structuré économiquement et administrativement son territoire. D'un côté, l'agglomération nancéienne a historiquement peu intégré les bassins industriels limitrophes. Ses franges sont polarisées par plusieurs pôles urbains d'environ 10 000 habitants (Pompey-Frouard ; Neuves-Maisons ; Dombasle-Varangéville). Il n'existe pas par exemple de liaisons directes de transports en commun de bassin à bassin.

Cependant, l'aire urbaine présente toutes les caractéristiques d'une aire métropolitaine organisée autour du Grand Nancy : l'espace à dominante urbaine s'étend de Flavigny/Moselle au Sud à Custines au Nord, modelé par la géographie ; il concentre exceptionnellement en France et en Lorraine des fonctions stratégiques supérieures ; il existe une forte densité d'emplois et de grands établissements, un poids prédominant du secteur tertiaire supérieur, une

attraction universitaire et de la recherche, des grands équipements structurants (culturels, sportifs en particulier), générant des flux importants (éducation, formation, commerce, loisirs...) vers l'unité urbaine.

Les centralités secondaires sont loin d'être négligeables dans la banlieue, que ce soit à l'intérieur du Grand Nancy (ex : Vandoeuvre-les-Nancy) comme à l'extérieur (ex : Pompey/Frouard), du fait des nombreuses interactions qu'elles suscitent.

Toutefois, bien qu'elles structurent leur territoire en développant leurs fonctions urbaines, ces centralités secondaires sont de plus en plus intégrées dans un ensemble urbain et périurbain.

À ses marges, l'aire urbaine nancéienne tend à polariser les aires urbaines périphériques, en « aspirant » les communes les plus proches faisant partie des aires de Toul, Pont-à-Mousson et Lunéville. Le développement des voies de communication rapides favorise l'extension de la périurbanisation parfois au-delà du périmètre de l'aire urbaine :

Les voies de communications distribuent la périurbanisation



elle s'étend géographiquement vers le Sud en l'absence de pôle urbain, c'est la porte naturelle des Vosges ; elle intègre les économies des bassins d'emploi limitrophes, en particulier au Nord et à l'Ouest. Le bassin de Saint-Nicolas de Port constitue le principal seuil de transition vers l'Est de l'aire urbaine. Cette situation permet à Lunéville de structurer son arrondissement, tout en l'isolant quelque peu du dynamisme nancéien.

Mais l'aire urbaine est morcelée par les périmètres institutionnels

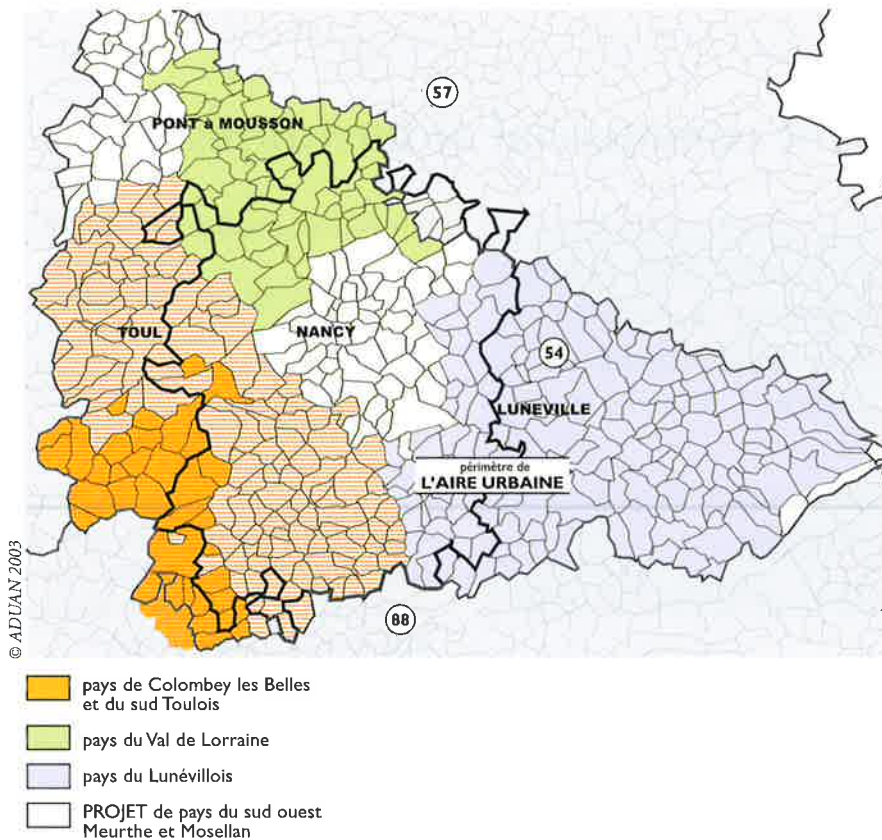
Si les différentes cartes de l'étude révèlent une certaine pertinence géographique de l'aire urbaine de Nancy, son périmètre est beaucoup trop vaste et fractionné par des intercommunalités urbaines et rurales reflétant différentes histoires sociologiques et économiques, pour fédérer des politiques d'aménagement, comme dans le cas de l'aire urbaine de Rennes, pour fédérer des politiques d'aménagement.

L'aire urbaine de Nancy traverse en effet la plupart des intercommunalités, ses limites recoupent ou bien se superposent à 16 des 18 structures intercommunales à fiscalité propre de la Meurthe-et-Moselle méridionale (dont l'ensemble de la communauté de communes du bassin de Pompey) ; il n'y a que les communautés de communes limitrophes du pays de Pont-à-Mousson et des Trois Vallées, à n'avoir pas toute ou partie de leurs communes circonscrites dans l'aire urbaine nancéienne.

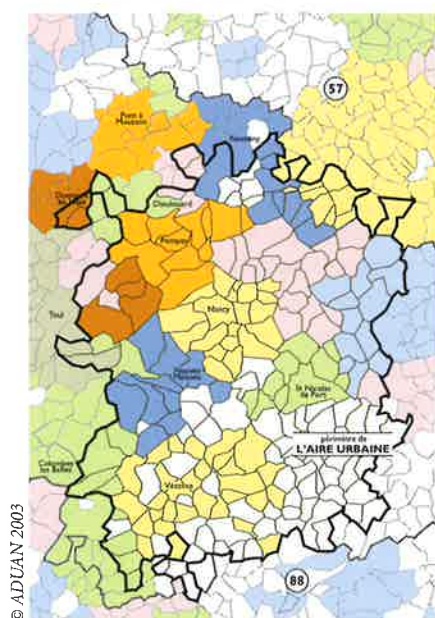
60 % des communes de l'aire urbaine, mais surtout 92 % des 410 500 habitants de l'aire urbaine habitent une intercommunalité à fiscalité propre, fin 2002.

L'aire urbaine croise également les pays existants (Val de Lorraine, Colombey-les-Belles et Sud Toulinois)

L'aire urbaine et les Pays



L'aire urbaine et les EPCI



ou en cours de création (Lunévillois) : le Val de Lorraine est le pays le plus intimement lié à l'aire urbaine puisque plus de la moitié de ses communes appartient à l'aire urbaine, et qu'il recouvre 7 des 37 communes de l'unité urbaine de Nancy (celles du bassin de Pompey-Frouard). Le projet à l'étude de créer un Pays Sud-Ouest Meurthe-et-Mosellan amputerait à nouveau l'unité urbaine de 6 de ses communes, celles du bassin de Neuves-Maisons.

En l'état actuel, l'échelle de l'aire urbaine de Nancy ne constitue donc pas un périmètre intercommunal opératoire susceptible de résoudre des questions d'aménagement du territoire dans le Sud Meurthe-et-Mosellan.

Les possibles apports de l'aire urbaine de Nancy aux démarches d'aménagement du Sud Lorrain

L'aire urbaine, échelle pertinente d'un territoire d'observation

L'étude sur l'aire urbaine a permis de mieux prendre en compte la composante «fonctionnelle» de l'urbain, qui s'appuie en particulier sur la mobilité (les flux).

En effet, le partage du diagnostic par l'État, le Grand Nancy, la Région, les intercommunalités à fiscalité propre de l'aire urbaine, fait ressortir le caractère opérationnel de cette échelle comme territoire d'observation des dynamiques urbaines entre centres et périphéries.

L'étude montre que l'interférence des flux démographiques, économiques, scolaires, polarisés par le pôle urbain de Nancy, crée une véritable région urbaine, dont la courbe du temps d'accès se calque quasiment sur la courbe de l'espace de l'aire urbaine de 1990.

L'étude a fait prendre conscience aux partenaires – en particulier aux territoires périurbains – de ou bien confirmé l'intérêt d'appréhender les politiques thématiques (en particulier le logement, les déplacements, l'éducation, l'économie) à cette échelle, voire au-delà, à l'échelle du Sillon lorrain (de Thionville à Épinal).

L'ADUAN pourrait, à terme, porter la quinzaine d'observatoires qu'elle anime à cette échelle, et faire bénéficier ses membres d'un système d'analyse territoriale plus pertinent.

Damien Vargenau

Nantes : développement commercial et territoires

OUTILS ET MÉTHODES

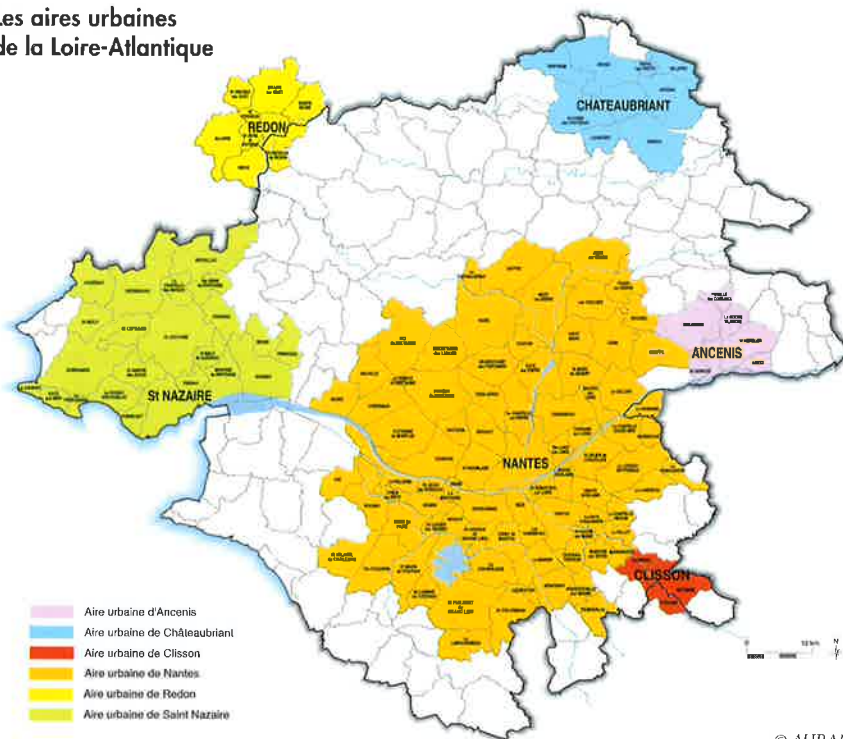
Le Schéma de développement commercial prévu depuis la loi du 5 juillet 1996, relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, a été repris dans les dispositions de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Le décret relatif aux schémas de développement commercial en précise la procédure d'élaboration et le contenu.

Le décret du 20 novembre 2002 relatif aux schémas de développement commercial indique que «Le Schéma de développement commercial (ODEC) est un document qui rassemble des infor-

mations disponibles sur l'activité commerciale et son environnement économique. Il comporte une analyse prospective qui indique les orientations en matière de développement commercial

Les aires urbaines de la Loire-Atlantique



© AURAN

et les secteurs d'activité commerciale à privilégier.

L'observatoire départemental d'équipement commercial élabore pour chaque département (...) un ou plusieurs schémas de développement commercial couvrant l'ensemble de l'activité commerciale de ce département».

Dans la procédure d'élaboration du Schéma de développement commercial de la Loire-Atlantique, l'ODEC, réuni par le préfet du département a retenu un seul schéma départemental.

L'AURAN a établi, à l'échelle du département de la Loire-Atlantique, un document d'analyse des différents découpages présents dans ce périmètre :

- à partir des aires urbaines ;
- à partir des circonscriptions administratives ;
- à partir des Pays ;
- à partir des intercommunalités ;
- à partir des territoires de projets (périmètres des SCOT).

À partir des aires urbaines

Le département de la Loire-Atlantique est concerné par six aires urbaines :

- Ancenis : 7 communes, 17 377 habitants ;
- Châteaubriant : 9 communes, 22 427 habitants ;
- Clisson : 4 communes (dont 1 en Vendée), 14 440 habitants ;
- Nantes : 82 communes (dont 1 en Maine et Loire), 711 120 habitants ;
- Redon : 9 communes (dont 8 en Ile et Vilaine et Morbihan), 26 522 habitants ;
- Saint-Nazaire : 23 Communes, 172 379 habitants.

La notion d'aire urbaine correspond aux réalités de fonctionnement quotidien des territoires à travers la prise en compte des relations domicile-travail. Une aire urbaine correspond à un territoire composé par

«un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave constitué par :

- un pôle urbain (unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois) ;
- une couronne périurbaine composée de communes dont au moins 40 % de la population résidante, possédant un emploi, travaille dans le reste de l'aire urbaine».

Les circonscriptions administratives de la Loire-Atlantique



À partir des circonscriptions administratives

Le département de la Loire-Atlantique est divisé administrativement en quatre arrondissements :

- Ancenis : 29 communes, 48 720 habitants ;
- Châteaubriant : 53 communes, 102 392 habitants ;
- Nantes : 82 communes, 715 358 habitants ;
- Saint-Nazaire : 57 communes, 267 796 habitants.

La notion d'arrondissement intervient dans la composition des Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC), puisqu'un siège revient au maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement sur le territoire duquel se situe le projet. Si la commune du projet est la commune la plus peuplée de l'arrondissement, ce siège revient au maire de la deuxième commune la plus peuplée.

Les Pays en Loire-Atlantique (mai 2003)



À partir des Pays

Il existe en Loire-Atlantique six pays dont trois pays définitifs [Pays d'Ancenis, Pays de Châteaubriant, Pays de Redon et Vilaine] et trois pays pris en considération par la Commission départementale de la coopération intercommunale avant le 30 juin 1999 [Pays de Machecoul et Lognes, Pays de Retz-Atlantique, Pays du Vignoble Nantais].

À partir des intercommunalités

Au 1^{er} janvier 2003, le département de la Loire-Atlantique compte 25 établissements publics de coopération intercommunale : la communauté urbaine de Nantes, la Carene (Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire), Cap Atlantique (Communauté d'agglomération de la Presqu'île guérandaise), 22 communautés de communes.

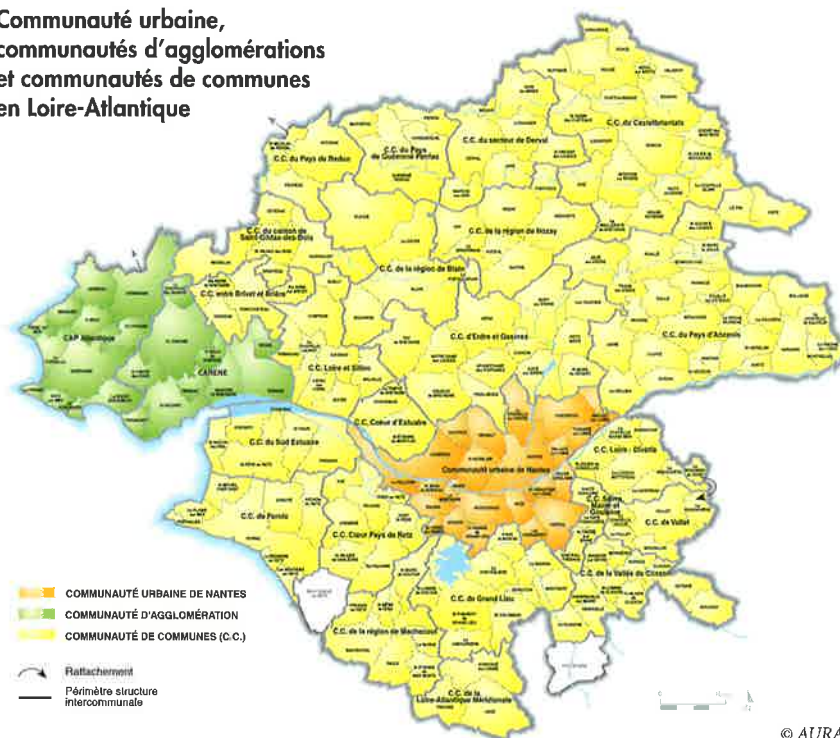
La notion d'établissement public de coopération intercommunale intervient dans la composition des CDEC, puisque un siège revient au président de l'EPCI «compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement» dont est membre la commune recevant le projet. À défaut, ce siège revient au conseiller général du canton d'implantation du projet.

D'autre part, les établissements publics de coopération intercommunale répondent au critère figurant dans la circulaire d'application du décret du 20 novembre 2002 qui retient préférentiellement les périmètres correspondant à des «organisations administratives dotées d'instances de gestion qui sont susceptibles de mettre en œuvre un projet collectif».

À partir des territoires de projets

Il existe au 1^{er} mai 2003 trois périmètres arrêtés de SCoT en Loire-Atlantique. 113 des 221 communes du département de la Loire-Atlantique sont concernées par ces outils de mise en œuvre de projets de territoires : le SCoT du Pays d'Ancenis, sur un territoire de 29 communes concerne 48 720 habitants, le SCOT-Métropole, sur un territoire de 57 communes concerne 736 510 habitants, le SCOT du Vignoble, sur un territoire de 27 communes concerne 71 910 habitants.

Communauté urbaine, communautés d'agglomérations et communautés de communes en Loire-Atlantique




© AURAN

Les périmètres des schémas de cohérence territoriale arrêtés en Loire-Atlantique (mai 2003)



© AURAN



Le SCoT est élaboré, suivi et révisé par un syndicat mixte, ou par un EPCI si le SCoT ne concerne que le territoire de celui-ci. Le SCOT peut comprendre des schémas de secteur qui détaillent et précisent son contenu sur un territoire dont les spécificités de fonctionnement et la dynamique propre nécessitent une approche particulière.

Le décret du 22 novembre 2002 précise que «le préfet contrôle la compatibilité des schémas de développement commercial de son département (...) avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur». Il reprend en cela les dispositions de la loi du 13 décembre 2000 (art. L.122-1 du Code de l'urbanisme) selon lesquelles «les Programmes locaux de l'habitat, les Plans de déplacements urbains, les Schémas de développement commercial, les Plans locaux d'urbanisme, les Plans de sauvegarde et de mise en valeur, (...) doivent être compatibles avec les Schémas de cohérence territoriale et les Schémas de secteur.»

AURAN

Oise-la-Vallée : la proximité de l'Île-de-France, un facteur qui accentue les disparités du Sud de la vallée

COMPÉTITION ENTRE TERRITOIRES

Territoire de transition entre l'Île-de-France et la Picardie, le Sud de la vallée de l'Oise est le seul espace dans un rayon de 50 km autour de Paris à ne pas avoir été absorbé entièrement par l'espace urbain parisien entre 1990 et 1999.

Cette proximité engendre cependant des pressions importantes en termes de déplacements, mais aussi d'habitat et d'emplois, qui renforcent même les inégalités au sein du territoire.

Un territoire multipolarisé soumis aux pressions de la région Île-de-France

À partir des années 1960, la région du Sud de l'Oise a connu une croissance démographique parmi les plus fortes de France, liée au mouvement de desserrement de l'Île-de-France : entre 1962 et 1999, la population de la zone d'emploi a aug-

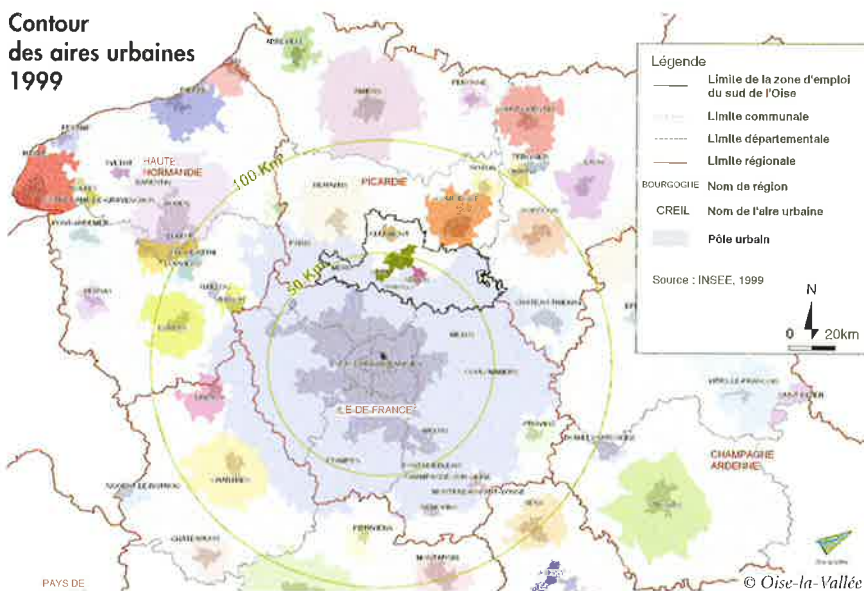
menté de 70,8 %, (dans l'Oise, + 59,3 %). Cette croissance démographique n'a cependant pas été homogène sur l'ensemble de la zone d'emploi.

La communauté de communes de l'agglomération creilloise (CAC), principale agglomération du Sud de l'Oise, a connu à partir des années 1980 une baisse de la population, le solde naturel pourtant élevé ne compensant plus les départs. Dans le

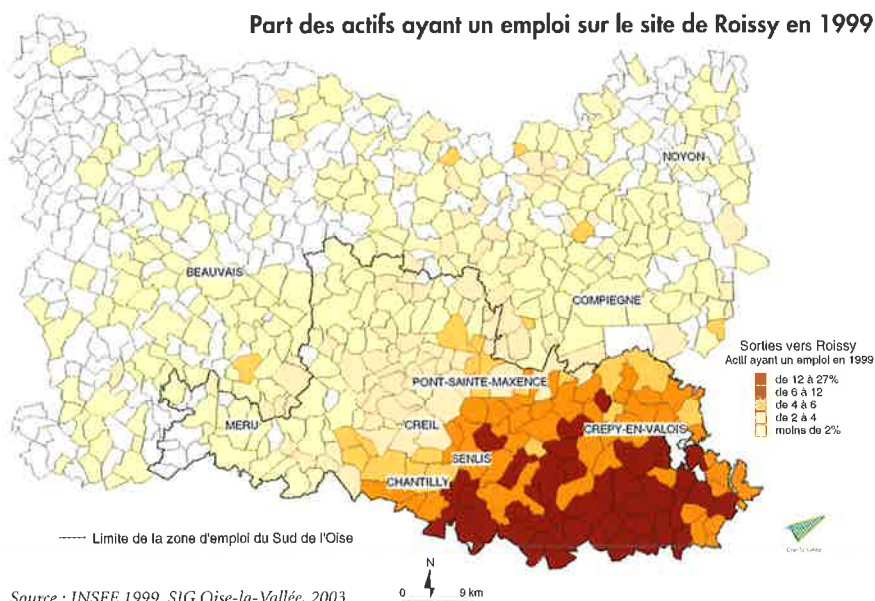
même temps, les autres communes de son aire urbaine connaissent une croissance démographique ainsi que les pôles urbains secondaires tels que Clermont et Pont-Sainte-Maxence, ceci dans un mouvement de périurbanisation croissant. Les sites au cadre résidentiel privilégié comme la commune de Senlis voient également leur population s'accroître.

En 1990, des communes du Sud de l'Oise telle Chantilly appartenaient déjà à l'aire urbaine parisienne. Entre 1990 et 1999, l'extension de l'espace urbain parisien s'est poursuivie au Nord, absorbant de nouvelles communes du Sud de l'Oise dont le pôle de Méru. Ainsi, dans un rayon de 50 km autour de Paris, seules les deux aires urbaines de Creil et Senlis ont résisté à cette extension. Mais, si ces pôles d'emploi demeurent importants, leur positionnement dans la région s'est affaibli au regard de l'augmentation des migrations domicile-travail.

Contour des aires urbaines 1999



L'analyse de la zone d'emploi du Sud de l'Oise permet d'appréhender les logiques d'évolution résidentielle, d'emplois et de mobilité domicile-travail de ce territoire situé aux franges de l'Île-de-France. Il s'appuie sur quatre aires urbaines (Paris, Creil, Senlis, Clermont comme le montre la carte) et sur des communes multipolarisées.



Une dépendance accrue en matière d'emplois qui marque le territoire

Dans la zone d'emploi du Sud de l'Oise, les migrations alternantes ont nettement augmenté vers l'Île-de-France entre 1990 et 1999, passant de moins de 40 000 à 45 000 migrants en 1999. La dépendance du territoire à l'Île-de-France s'est donc accrue en dix ans.

La communauté de communes de l'agglomération creilloise constitue le principal pôle d'emploi dans le Sud de l'Oise. En 1990, la part des résidents de la CAC était de 57 % dans les emplois locaux offerts, elle n'est plus que de 49 % en 1999. Le nombre d'actifs allant travailler en Île-de-France est passé de 5 057 à 5 952 sur cette période, les migrations étant facilitées par la très bonne desserte Creil-Paris par voie ferrée (25 mn de temps de transport).

Le taux de chômage a augmenté dans le Sud de l'Oise de 9 à 12 % entre 1990 et 1999 mais la hausse a été très marquée dans l'agglomération creilloise où le chômage atteint 20 % en 1999 de la population active, contrairement à la ville de Senlis où ce taux est de 8,4 %.

Cette différence peut s'expliquer par la différence de niveau de qualification des actifs. Les habitants sans diplôme (31,5 % de la population) et faiblement qualifiés sont sur-représentés dans l'agglomération creilloise ainsi que les catégories socio-professionnelles modestes comparativement au niveau départemental. Or, les pertes d'emploi qui ont eu lieu dans l'agglomération entre 1990 et 1999 concernaient majoritairement des emplois peu qualifiés dans le secteur industriel. Les actifs de la région de Senlis sont eux nettement plus qualifiés et les catégories socio-professionnelles supérieures sont majoritaires.

Des parcs de logements hétérogènes engendrant des peuplements différents

Situées à 10 km l'une de l'autre, les villes de Senlis et de Creil illustrent les disparités du Sud de l'Oise en matière d'habitat et de population.

La ville de Creil constitue la principale ville du Sud de l'Oise avec 30 675 habitants en 1999 et 11 316 résidences principales.

La communauté de communes du Pays de Senlis a également vu le nombre de migrations domicile-travail augmenter nettement entre 1990 et 1999, passant de 2 512 à 3 641 migrants, la proximité du pôle de Roissy exerçant notamment une attractivité forte pour ses habitants. Un certain nombre de pilotes et cadres supérieurs travaillant sur ce pôle choisissent d'habiter dans cette région offrant un cadre de vie très privilégié comparativement au pôle urbain creillois.

Bassin d'activités et d'emplois industriels historique de la vallée de l'Oise, fortement touchée par les destructions de la Seconde Guerre mondiale, la ville a mené une politique de reconstruction et d'urbanisation des plateaux importante à partir des années 1950. La construction de logements sociaux a ainsi été massive et le parc HLM représente en 1999, 63 % des résidences principales.

Outre cette prédominance du logement social, une partie du parc privé joue le rôle de parc social de fait, offrant un premier logement d'accueil pour des ménages modestes de la région parisienne ne parvenant pas à se loger en Île-de-France. Cette première habitation leur permet ensuite de faire une demande de logements sociaux dans la ville ou dans l'agglomération, comptant elle-même 51 % de logement social. La précarité sociale touche ainsi une grande part des habitants du canton de Creil-Nogent-sur-Oise, qui concentre la plus forte proportion d'allocataires du RMI de la région Picardie (70,6 % sur 1 000 ménages en 2001 contre 38 % sur 1 000 dans la région).

Cette situation est d'autant plus marquée que d'autres bassins d'habitat connaissent un marché immobilier actif et attractif, notamment pour les catégories socio-professionnelles supérieures (Compiègnais, Chantilly, Senlis...). En effet, ces sites bénéficient d'un environnement très privilégié. L'absence de gare SNCF à Senlis accentue cette tendance, freinant l'installation d'ha-

bitants à faibles ressources non motorisés. La richesse des communes exprimée en terme de potentiel fiscal est ainsi très variable ; le potentiel fiscal de Senlis (782 €/hab.) est ainsi le double de celui de Creil en 2001 (377 €/hab.).

Quels outils de solidarité entre les différents pôles urbains du Sud de l'Oise ?

La ville de Creil accueille de nombreux équipements et services publics dont le rayonnement dépasse largement l'agglomération, ce qui affirme son positionnement de principale ville du Sud de l'Oise. Parmi ceux-ci : la gare SNCF (10 100 voyageurs/jour en moyenne en 2001), le centre hospitalier Laënnec (secteur sanitaire de Creil-Senlis, 330 000 habitants environ), le théâtre de la Faïencerie (scène nationale), le cinéma multiplexe Pathé (14 salles, 3 466 places)... Ces équipements et services publics génèrent de nombreux déplacements dans l'agglomération creilloise et une charge financière pour la ville.

La ville de Senlis est sous-préfecture de l'arrondissement incluant les communes de l'agglomération creilloise. Mais face

aux besoins d'accès des habitants de cette agglomération et plus globalement du Sud de l'Oise à ces services, la sous-préfecture développe actuellement une antenne importante à Creil, plus accessible.

La création d'une zone commerciale attractive par la qualité et la diversité des enseignes à Saint-Maximin, commune limitrophe de Creil et située à 10 km de Senlis et Chantilly, aurait pu constituer un élément de solidarité du territoire. Il s'avère finalement que cette implantation accentue les inégalités territoriales.

En effet, d'une part, les consommateurs des zones de Chantilly et Senlis, plus aisés et motorisés que ceux de la ville de Creil, accèdent plus facilement au pôle commercial. D'autre part, le développement de cette zone a eu pour effet d'engendrer des fermetures de commerces en centre ville de Creil et d'y générer le développement des *hard-discounters* et des commerces ethniques. L'attractivité commerciale de la ville de Creil s'est ainsi progressivement réduite au point que le maire de Creil, membre de la CDEC, n'autorise désormais de nouvelles implantations à Saint-Maximin qu'en contrepartie de l'implantation d'un commerce en ville. Les politiques de solidarité nationale sont mobilisées sur ce territoire. Les communes

de l'agglomération creilloise bénéficient ainsi de l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville (Zone franche urbaine, contrat de ville, GPV, objectif 2). Ceux-ci visent à réduire les écarts observés en matière de cadre de vie et d'emploi dans les quartiers les plus en difficulté, et plus globalement dans l'agglomération.

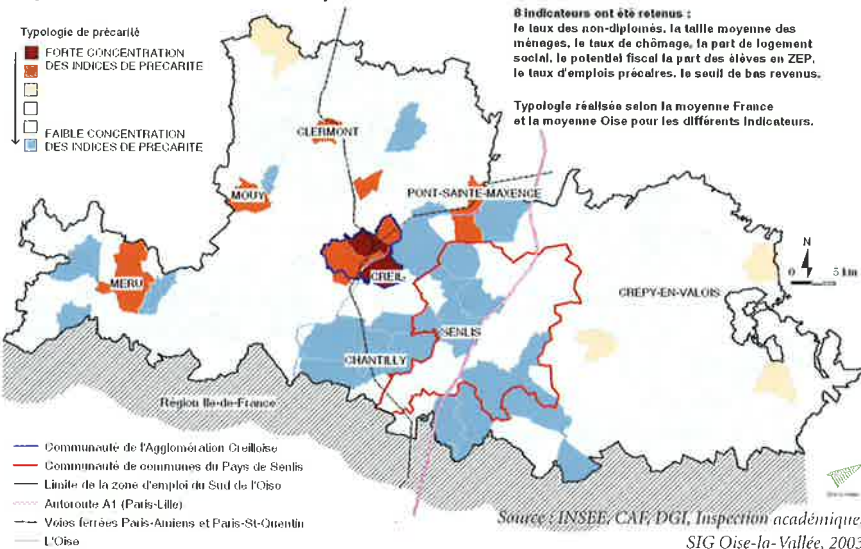
Si la zone d'emploi du Sud de l'Oise apparaît solidaire dans l'accueil du logement social face à la pression francilienne (Senlis, Chantilly, Clermont accueillent respectivement 29, 23 % et 36,5 % de logements sociaux au sens de la loi SRU), il faut pourtant constater un déséquilibre fort installé sur le cœur de l'agglomération creilloise (63 % de logements sociaux à Creil).

Là où la mixité souffre de phénomènes de concentration, la richesse des équipements ne suffit pas à rétablir l'attractivité minimale capable de réduire les disparités.

La conjugaison de moyens forts sur des secteurs clefs, stratégie propre au Grand projet de ville, semble bien être la seule démarche adaptée à cette problématique. Les élus locaux ont ainsi à cœur d'initier, à mi-parcours de cette dynamique, un programme d'actions valorisant le court terme sans faire l'impasse sur les actions lourdes nécessitant parfois un temps important.

Caroline Carlier

La précarité dans la zone d'emploi du Sud de l'Oise en 2002



La carte de la précarité sociale dans la zone d'emploi du sud de l'Oise illustre bien cette disparité territoriale. Construite à partir de huit indicateurs, elle montre la concentration de la précarité dans les communes de la CAC alors que la zone de Senlis-Chantilly apparaît comme très favorisée.

Maubeuge : le Val-de-Sambre, rester à l'écart ou jouer la dynamique métropolitaine ?

URBAIN ET RURAL

Perpétuellement désigné comme un territoire «périphérique», le territoire de Maubeuge-Val-de-Sambre, à l'aube de ce XXI^e siècle et dans un monde où la recherche du bien-être se confond de plus en plus avec la gestion intelligente et durable des ressources, entend jouer de cette «péri-urbanité» pour prendre toute sa place dans une région du Nord à laquelle, au-delà de ses diverses spécificités, il s'identifie totalement.

Les limites de la ruralité

Ce territoire dispose d'atouts non négligeables, en particulier sa spécificité ruralo-bocagère qui attire le week-end les amoureux de la campagne et de la nature.

Mais il n'en demeure pas moins que, malgré cette qualité exceptionnelle, la Sambre-avesnois n'est pas attractive auprès des populations actives, encore moins des jeunes et des femmes de cadres.

C'est tout simplement parce que la campagne, aussi belle soit-elle, ne suffit pas et que l'offre en ruralité, en l'occurrence la spécificité bocagère, n'exempte pas le territoire d'offrir dans le même temps le corollaire, à savoir l'urbanité, cette urbanité que procure la grande ville et/ou la ville dense (cf. Mons en Belgique) qu'apprécient tant les femmes et les étudiants et plus généralement les couples de jeunes actifs.

Il est bien vrai que cette urbanité est faible sur notre territoire écartelé, comme c'est souvent le cas dans la région du Nord, entre plusieurs villes de taille respectable mais dont aucune ne dépasse les 35 000 habitants.

Face à cette réalité, on trouve plusieurs postures possibles :

- la première posture tente de développer une filière de développement en lien avec la rente bocagère évoquée ci-dessus : c'est la filière qui ambitionne de trouver dans l'attractivité touristique un substitut à l'attractivité rési-

dentielle, fut-elle plus saisonnière ;

- la seconde posture vise à compenser le manque d'urbanité et à faire émerger, pour le prochain demi-siècle, une ville-centre de 40 ou 50 000 habitants. Un tel scénario, techniquement concevable si l'on programme sur la ville-centre l'essentiel de la construction neuve, serait bien entendu politiquement difficile à faire admettre, compte-tenu du contexte de baisse démographique et de la grande convoitise des communes sur la programmation logement ;
- la troisième posture se résume à «positiver», ce qui peut apparaître aujourd'hui comme une faiblesse, pour ériger un contre-modèle de développement basé sur la singularité d'un territoire émaillé de petites villes et refusant la concentration urbaine au profit d'un travail en réseau.



Le Val-de-Sambre, un territoire à la fois proche, mais néanmoins à l'écart de la dynamique métropolitaine.

Si un tel scénario peut facilement s'inscrire dans le développement durable et répondre à une frange de la population en attente de rupture alternative et de néo-ruralité, il n'est pas sûr qu'il épouse les représentations majoritaires de la jeunesse.

D'autre part, le choix de promouvoir le réseau de villes n'est-il pas révélateur d'une position qui prend acte de notre non appartenance à l'aire métropolitaine..., à moins qu'il ne soit une façon d'aborder autrement la question de notre amarrage à cette aire métropolitaine.

Quoi qu'il en soit, on sait que la démarche des réseaux de villes, outre qu'elle reste souvent une vitrine sans contenu, trouve dans le Nord un terrain peu propice dans la mesure où la densité et la proximité des villes entraînent des concurrences préjudiciables à l'émergence de véritables complémentarités. Le quatrième et dernier scénario consiste à compenser l'absence de véritable grande ville sur le territoire par une accessibilité à la métropole régionale.

Car paradoxalement, notre territoire, s'il reste fondamentalement bien placé sur le plan géographique, n'en reste pas moins éloigné en temps de la métropole régionale de laquelle il souhaite légitimement se rapprocher.

La métropole elle-même se retrouve autour de cette aspiration, car elle a besoin, pour séduire, autant de son côté

cour (le bleu du littoral) que de son côté jardin (le vert de la Sambre-avesnois). Non seulement les territoires qui composent cette région se sentent solidaires parce qu'ils partagent une même histoire frontalière et militaire, mais ils se sentent aussi solidaires parce qu'ils savent que dans un monde qui s'accélère, à la fois plus décentralisé et plus mondialisé, ils ont besoin d'une métropole forte et attractive.



Le TGV Lille-Maubeuge, le moyen pour amarrer le Val-de-Sambre à la dynamique métropolitaine.

Le projet d'un TGV régional à l'horizon 2015

Affirmer notre volonté de nous intégrer dans cette dynamique n'est pas seulement un acte de foi en l'avenir, c'est préparer les conditions pour que demain, le territoire de Maubeuge-Val-de-Sambre soit un maillon de l'aire métropolitaine, un maillon à trente minutes de la métropole.

Ce scénario est conforme aux dynamiques de développement que l'on discerne depuis deux décennies : nos relations avec Lille tendront à se développer et celles avec Paris à continuer à fléchir... Autant que ces relations avec Lille se développent avec des moyens de transport non polluants.

Il a par ailleurs pour conséquence directe, en permettant aux actifs de résider en Sambre-avesnois, tout en travaillant sur la métropole, d'amarrer notre territoire à l'aire métropolitaine et de le sortir de sa situation de relégation spatiale actuelle.

Le Sud du département sort ainsi de sa figure de «zone verte estivale» pour Lillois en mal d'oxygène.

Modèle d'un territoire-dortoir ? Les économistes ont démontré que la richesse d'un territoire provenait autant sinon plus du pouvoir d'achat détenu par ses habitants que de la taxe professionnelle versée par les entreprises.

Un tel système pendulaire fonctionne avec la partie Nord-Ouest de notre arrondissement et ne demande qu'à se développer pour peu que le temps d'accès à cette métropole soit inférieur à 40 minutes, ce qui est techniquement envisageable avec le TER actuel pour certaines parties du territoire et bien entendu avec le TGV régional.

Jean-Marie Allain

Angers : un projet de Pays qui fera vivre la diversité des territoires

URBAIN ET RURAL

L'aire urbaine d'Angers constitue un espace où l'imbrication de ce qu'on appelle encore le rural est particulièrement forte avec l'urbain. Si Angers tire sa notoriété internationale du végétal, c'est ce même végétal qui tisse des liens étroits entre l'agglomération et le reste de l'aire urbaine avec des diversités de productions et de paysages rarement atteinte ailleurs. Outil de projet à l'étude, le Pays d'Angers peut être un espace de dialogue entre les territoires, dont l'objectif fondamental sera de faire vivre cette diversité, facteur d'originalité et d'attractivité.

Ces territoires extérieurs faisant aussi partie de pays antérieurs à la loi Voynet dont les contrats avec la Région et le Département arrivent à échéance, les différentes études de pays doivent être menées en même temps et la recomposition du paysage institutionnel devra être réalisée d'ici la fin de l'année 2003.

Des difficultés et des craintes

L'étude de Pays est lancée même si des craintes sont exprimées par les communautés de communes : «l'agglomération voudra être hégémonique, le pays urbain ne sera qu'une nouvelle structure technocratique alors que les pays existants apportent des services de proximité à la population (social, culture, développement économique)».

Les conclusions du diagnostic

Plus que beaucoup d'autres, le Pays d'Angers offre une telle palette de territoires, une telle diversité d'espaces et en même temps une telle dimension historique et patrimoniale qu'il s'agit d'un espace privilégié où l'on peut produire et profiter des équilibres utiles à l'épanouissement de l'Homme.

«Le Pays d'Angers répond aussi à un ensemble d'autres nécessités fondamentales :

- le besoin d'individualité, de reconnaissance, grâce à la qualité de l'accueil de chacun dans la collectivité (ville, banlieue, communes rurales) : la recherche d'intimité est possible partout et l'appropriation du territoire peut s'effectuer dans de très bonnes conditions par ceux qui viennent de l'extérieur ;

communes même si les réponses apportées dans chaque EPCI peuvent être différentes. «À 330 000 habitants, nous serons plus forts qu'à 260 000 habitants, population de l'agglomération seule. Chacun pourra trouver son compte à faire des projets à l'échelle du pays correspondant au bassin de vie, plutôt que EPCI par EPCI ou commune par commune».

Un périmètre d'étude est alors déterminé, comprenant tous les EPCI dont la majeure partie du territoire appartient à l'aire urbaine définie par l'INSEE, c'est-à-dire 83 communes. Néanmoins, la définition de l'aire urbaine étant fondée sur les migrations domicile/travail de la population active, toutes les habitudes de vie et d'utilisation des services existants ne sont pas prises en considération. Aussi, les communautés de communes périphériques à l'agglomération se lancent également dans une autre étude de Pays, avec les communautés de communes rurales encore plus extérieures au chef-lieu départemental.



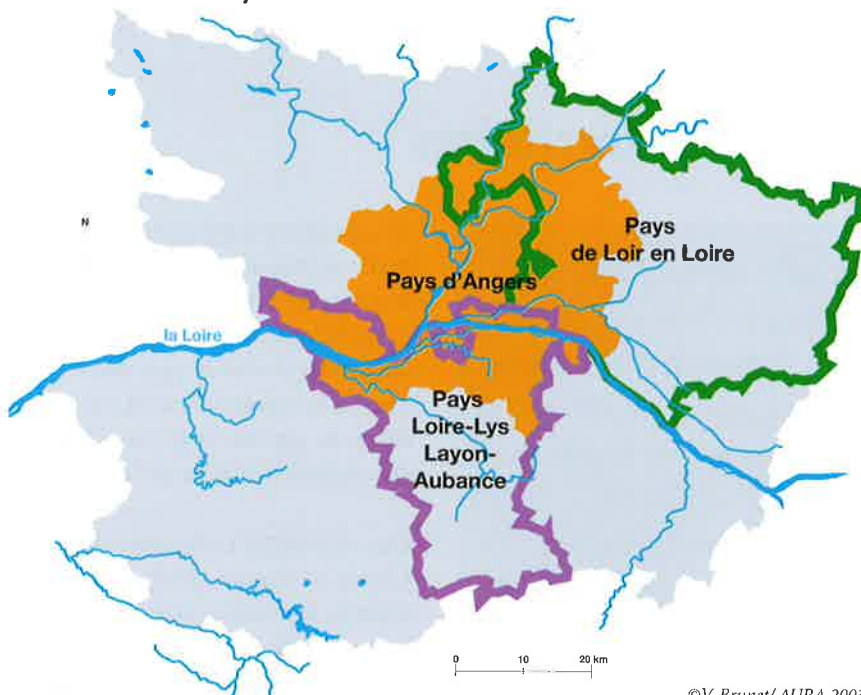
© D.R.
Le village de Denée, entre coteaux viticoles et vallée de la Loire, inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Pourquoi un Pays d'Angers ?

Des éléments déclencheurs de la démarche

À la suite des élections municipales de 2001, le président de la Communauté d'agglomération prend l'initiative de rencontrer les communautés de communes voisines pour lancer l'idée d'une étude de Pays au sens de la loi Voynet. Les huit établissements publics de coopération intercommunale, dont la communauté d'agglomération, ont des problématiques

Périmètres d'études Pays



Pays d'Angers : un Pays urbain en projet

© V. Brunet/ AURA 2003

- le besoin de nature grâce à une très large palette d'espaces naturels de qualité ;
- le besoin de curiosité grâce à un patrimoine exceptionnel aussi bien urbain que rural ;
- le besoin d'association et d'échanges : la vie collective est dense, la faculté d'aimer se lit en flânant dans les rues d'Angers ou dans les moments de fêtes collectives ;
- le besoin de créativité par l'expression artistique et l'emprise créatrice sur l'environnement, une culture du jeu et de la fête caractérise aussi cette douceur angevine».

Pour autant, le territoire est en mutation et subit des pressions, des contraintes, des conflits d'usage qui nécessitent des arbitrages à une échelle appropriée : la lutte contre l'étalement urbain, les politiques de logement social, le mixage et l'équilibre entre le rural et l'urbain, l'industriel, la recherche et l'agricole. L'espace est aujourd'hui vécu différemment par ses acteurs et ses usagers. La

prise en compte de ces changements impliquent un changement dans les échelles et dans les méthodes de développement et d'aménagement.

Le Pays autour d'un projet

Le périmètre du Pays proposé traduit à la fois une cohérence sociale, une dynamique spécifique et une structuration spatiale qui différencie le territoire du pays du reste du département de Maine-et-Loire. Pourtant les choix à opérer par les acteurs ne sont pas dépourvus d'enjeux aussi bien politiques que techniques et financiers.

Portée par une des plus fortes croissances économiques françaises, celle du Pays d'Angers s'est concentrée dans la périphérie du bassin de vie. C'est donc dans ce territoire que se posent les principaux enjeux et que les économies d'échelle peuvent être trouvées. Un EPCI et *a fortiori* une commune, ne peuvent pas

assurer la maîtrise d'ouvrage de projets d'envergure, sans mettre leurs finances à mal. Il faut donc trouver des économies d'échelle car les besoins sont importants.

Des projets à monter en commun

Le diagnostic a mis en évidence que de nombreux projets pouvaient être communs à un ou plusieurs EPCI et que ce sera tout l'intérêt du Pays de permettre la réalisation de ces projets. Il peut s'agir de projets scientifiques, du développement de l'aéroport Angers-Marcé, de plateformes multimodales voyageurs ou marchandises comme de la gestion de l'évènementiel sportif ou culturel, tels que le championnat de France de montgolfières. Ces différents projets portés par un ou plusieurs EPCI ont des conséquences sur l'ensemble du territoire, que ce soit en matière d'hébergement, de services ou commerces induits par ces activités.



Le centre horticole régional. Une économie s'appuyant sur l'urbain et le rural.

C'est en particulier en matière de tourisme que ces projets communs seront les plus faciles à monter et pourront être complémentaires. Un projet de port fluvial a finalement été abandonné faute de partenaires suffisants, alors qu'il aurait eu des effets induits sur l'économie tout en faisant découvrir des espaces d'une beauté inégalée. De par son expérience, «la ville» pourra apporter des savoirs-faire aux territoires périphériques, mais les communes rurales participeront au développement économique et social du pays.



*Baignade aux sablières
d'Écouflant,
un aménagement touristique
à l'échelle du Pays.*

Une nouvelle gouvernance dans un contexte politique complexe

Ce territoire de Pays a certes un fonctionnement urbain avec les migrations domicile-travail, les services culturels, l'enseignement supérieur, les centres commerciaux, les services de santé, l'accessibilité ferroviaire répartis plutôt dans l'agglomération, mais les pratiques du territoire sont culturellement partagées sur ses franges rurales par les activités agricoles et en particulier horticoles ou viticoles, les paysages naturels, l'habitat dispersé, l'enseignement secondaire, les activités associatives...

Ce territoire est fortement polarisé par l'agglomération centrale, mais les acteurs et en particulier les habitants ne se reconnaissent pas dans les territoires institutionnels en dehors de leurs communes. Se reconnaîtront-ils dans le Pays d'Angers ? Le Pays devra permettre d'associer des acteurs d'origines très différentes, dont certains craignent l'hégémonie de l'agglomération sur leur territoire et qui souhaitent avant tout préserver leur identité. Cette crainte de perte d'identité très répandue est d'autant plus curieuse que les territoires ruraux angevins ont l'habitude de fonctionner avec la société civile depuis plus de trente ans, avec l'existence de pays antérieurs. Il appartiendra au Pays de faire cohabiter des cultures, des sensibilités, des modes de vie et donc des sentiments d'appartenance différents au sein d'un même territoire.

Une nouvelle ingénierie du développement à adapter au territoire

Compte tenu de la pré-existence de pays ruraux, plusieurs équipes de développement sont en place. Celles-ci travaillent à des échelles et sur des territoires ne correspondant pas à celui du Pays d'Angers. Plus subtil qu'il n'y paraît, cet enjeu ne concerne pas simplement les territoires à couvrir ou les fonctions à exercer, les coûts de l'ingénierie et leur prise en charge. Ils procèdent également d'une dimension culturelle. Le développement des territoires ruraux relève plus d'une dimension d'animation du territoire, tandis que celui des territoires urbains prend nettement appui sur une ingénierie technique, juridique et financière. Il faudra donc trouver un compromis dans ces deux approches : animateur ou technicien du territoire.

Une dépendance vis-à-vis de la politique territoriale départementale et régionale

Aujourd'hui, les conseils général et régional ont plus ou moins affiché le fait de ne pas aider les projets portés par le Pays urbain d'Angers. Ceci fait craindre aux collectivités périphériques une diminution de leurs moyens financiers actuels (ingénierie et projets) alors que si elles font partie d'un Pays rural, elles continueront à être aidées. Le Pays urbain part avec un handicap certain qui ne pourra être compensé que si les projets sont particulièrement prometteurs.

Un atout pour la concurrence urbaine à l'échelle nationale voire européenne

Toutes les agglomérations et en particulier celles de l'Ouest européen sont en concurrence les unes par rapport aux autres ou doivent développer des complémentarités entre elles. Elles ont donc besoin d'asseoir leurs projets à l'échelle de leur Pays et en particulier vis-à-vis des services de haut niveau qui ne peuvent exister ou être conservés que si les personnes occupant ces postes trouvent sur place les modes de vie adaptés à leur haute qualification (habitat ancien ou contemporain mais non standardisé, services de qualité, activités culturelles de niveau national...).

Le développement des emplois, des équipements, des manifestations de haut niveau, à l'échelle de l'ensemble du Pays, prenant aussi en considération les microfilières d'excellence localisées souvent en périphérie, s'appuiera sur un travail de communication, d'image, de notoriété valorisant les qualités économiques et patrimoniales de ce territoire, ainsi que sa diversité. C'est l'ensemble du Pays urbain qui peut être vecteur d'une telle communication, en particulier à partir de la filière du végétal.

Et pourtant, le Pays d'Angers ne devra pas exister au détriment des autres territoires. Il faudra qu'il soit la locomotive à l'échelle nationale et européenne de l'ensemble du territoire départemental.

*Valérie Brunet,
Pascale Poupinot*

Orléans : la Loire moyenne, chaîne de villes, métropole-jardin ou suburbia linéaire ?

URBAIN ET RURAL

Il y a bien longtemps, au temps de l'État planificateur et des OREAM, on parla de métropole-jardin, de coupures vertes, de développement d'une chaîne de petites villes solidaires, et même de «MétroLoire»...

Aujourd'hui, entre ronds-points, échangeurs, zones industrielles, grandes surfaces et lotissements de maisons de style Val de Loire, y a-t-il encore une identité et une autonomie possibles pour les petites villes du fleuve ?

Ces «territoires dépendants» peuvent-ils se ré-autonomiser, se développer mieux, renouveler le dialogue avec Orléans, Blois et Tours...? À eux de témoigner, de se mobiliser, d'inventer...

Le schéma d'aménagement de la Loire moyenne

Les travaux de l'Organisation d'études pour l'aménagement de la Loire moyenne (OREALM) entre 1968 et 1973 puis de l'Organisation d'études pour l'aménagement de la région Centre (OREAC) de 1973 à 1975 ont permis l'élaboration d'un schéma d'aménagement de la Loire moyenne approuvé en 1975 par le Conseil régional du Centre.

S'appuyant sur un livre blanc intitulé «Vers la métropole-jardin», ce schéma déclinait un ensemble d'orientations de développement autour desquelles l'ensemble des acteurs aspiraient à trouver «sur les bords de la Loire, les champs d'activités variés, les services et les agréments de la grande ville dans un cadre naturel heureusement aménagé.»

Les atouts de la Loire moyenne, de Briare à Chinon en passant par Gien, Château-neuf, Orléans, Blois, Amboise et Tours sont nombreux à l'époque comme aujourd'hui.

- Le premier de ces atouts tient à la localisation de la Loire moyenne dans le territoire français. Elle est proche de l'agglomération parisienne et la seule zone

d'appui au Sud du bassin parisien : donc la mieux placée pour accueillir une forte partie des migrations de population et d'emplois venant de la capitale. Elle est située sur les grands itinéraires entre les façades maritimes et les centres d'activités de l'Europe à l'Est et au Sud-Est.

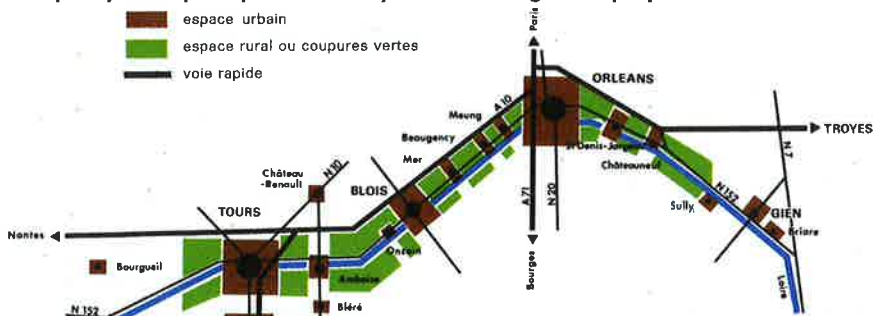
- Son deuxième atout tient à ses paysages et à son patrimoine monumental.
- Le troisième atout est son dynamisme démographique très important dans les années 1960/1970.

Sur la base de ces constats, l'OREAC propose en 1975 quatre grandes orientations d'aménagement dont l'objectif est de s'opposer à :

- un développement anarchique de l'urbanisation au détriment de l'espace rural ;
- la concentration du développement sur quelques pôles qui viderait le reste de la région de ses activités et de sa population ;
- la création artificielle de pôles nouveaux.

Il s'agit de «renforcer l'heureuse alternance des villes et des campagnes ou des forêts le long de la vallée.»

Croquis synthétique représentant le parti d'aménagement proposé



Il s'articule sur le chapelet des centres existants. Les coupures vertes entre les agglomérations sont identifiées et renforcées pour contenir l'urbanisation.

Source : Schéma d'aménagement de la Loire moyenne OREAC 1977

Les quatre orientations : vers la métropole-jardin

Le développement équilibré des grandes et des petites villes et des espaces ruraux

Il s'agit de favoriser :

- une concertation plus étroite entre les villes (petites et grandes) avec le pays rural ;
- une politique d'habitats variés ;
- une adaptation des services publics et privés ;
- la mise en valeur du patrimoine naturel et urbain ;
- les possibilités d'échanges avec les grands centres urbains.

Le renforcement de la cohésion de la métropole-jardin

La Loire moyenne est une unité géographique spécifique portée par son fleuve. Son aménagement demande des actions cohérentes pour :

- régulariser le cours du fleuve et lutter contre la pollution ;
- renforcer les liaisons internes par des infrastructures et des transports en commun ;
- améliorer le transit Nord-Sud pour pallier l'obstacle du fleuve.

Ces actions doivent s'appuyer sur la cohésion de la métropole-jardin par la concertation intercommunale et interdépartementale sur des thèmes communs.

La discontinuité dans l'urbanisation : les coupures vertes

Il s'agit de préserver la répartition entre villes et espaces ruraux cultivés ou boisés en :

- maîtrisant l'urbanisation diffuse notamment le long des axes et dans les sites sensibles ;
- protégeant le Val inondable : coulée naturelle prestigieuse qui risque, si la régularisation du cours du fleuve est mise en œuvre, de subir une forte pression de l'urbanisation.

La protection et la mise en valeur des paysages

Cette orientation de principe concerne plus particulièrement la silhouette des villes, les abords des sites monumentaux, les quais, les coteaux et les petites vallées.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Les atouts géographiques de la Loire moyenne demeurent et ce positionnement exceptionnel a continué de jouer un rôle majeur pour le développement économique et démographique du Val. L'axe de peuplement du Val de Loire s'est renforcé alors que les secteurs vraiment ruraux de la région Centre, dans le Cher et dans l'Indre se sont dépeuplés. Les grandes agglomérations (Orléans, Tours, Blois) se sont développées, mais aussi les petites villes et de nombreuses communes « rurales ».

L'élargissement de l'aire urbaine d'Orléans dans les quinze dernières années montre à la fois que le développement économique et démographique s'est réalisé plus fortement sur l'agglomération que



Orléans, capitale régionale.
© D.R.

sur sa couronne périurbaine, mais aussi que des communes moyennes comme Beaugency ou Châteauneuf conservent une certaine autonomie économique. Bien que grignotés petit à petit, les paysages de la Loire moyenne restent attrayants.

Le récent classement du Val de Loire par l'UNESCO au titre des « paysages culturels » est d'ailleurs motivé par cette imbrication entre la nature et l'art des hommes, cette interaction entre les grands espaces du fleuve et le construit des châteaux, des bourgs et des villes...

Cependant, la consommation des espaces ruraux et le phénomène d'étalement urbain sont très importants et se sont fortement accélérés ces dernières années. Pour l'aire urbaine d'Orléans, cette urbanisation périphérique résulte pour partie du décalage entre la forte attractivité de l'agglomération et sa capacité à répondre aux besoins en logements.

L'intérêt de maîtriser le phénomène d'étalement urbain est un enjeu pour les petites villes et les communes rurales qui en sont à la fois victimes et bénéficiaires.

Aujourd'hui, les services de l'État s'effacent graduellement du champ de l'urbanisme, mais les petites villes (Sully-sur-Loire, Châteauneuf, Meung-sur-loire, Beaugency, Mer pour n'évoquer que les plus proches d'Orléans) ne disposent pas ou plus des moyens nécessaires pour cadrer



Portrait de l'aire urbaine (couverture).



*Une petite commune en bord de Loire.
L'imbrication entre la nature
et l'art des hommes : la métropole-jardin ?
© D.R.*

elles-mêmes leur développement et celui des communes rurales voisines, et ne peuvent donc que subir les effets de l'étalement urbain.

Parallèlement, les questions d'aménagement du territoire devenant de plus en plus prégnantes, les agences d'urbanisme sont amenées à étudier et intervenir sur des secteurs qui dépassent les limites des intercommunalités qui leur ont donné naissance.

La convention de partenariat de la Fédération nationale des agences d'urbanisme avec la DATAR marque, en ce sens, un jalon important vers une meilleure prise en compte du rôle moteur que doivent jouer les métropoles en fédérant leur ensemble urbain et l'ensemble rural qui l'accompagne.

Dans ce cadre, il semble que les petites villes comme les agences ont tout avantage à rechercher les moyens de tisser les liens qui permettront aux unes de pouvoir s'appuyer sur de nouvelles capa-

cités d'expertise et de conception, et aux autres de disposer des éléments de connaissance de territoires sur lesquels elles sont encore peu présentes.

Ce dialogue pourrait également trouver un point d'ancrage dans la mise en réseau des agences sur les territoires qu'elles partagent : dans le cas d'Orléans, ne pourrait-on imaginer qu'un pas vers la métropole-jardin puisse être franchi par un rapprochement des agences de l'axe ligérien d'Orléans à Nantes en passant par Tours et Angers ?

Cette démarche est en cours...

**Didier Rime,
Philippe Verdier**

Marseille : les espaces périurbains, facteurs d'identité et de développement

URBAIN ET RURAL

L'agglomération marseillaise présente une variété de paysages de qualité exceptionnelle, entre une façade littorale riche et des espaces naturels protégés. Face à l'urbanisation des trente dernières années, les espaces périurbains, particulièrement les terrains agricoles, ont été confrontés à une forte pression foncière. Les massifs, lieux de loisirs, ont également connu une fréquentation de plus en plus abondante. Pour garder cette diversité, atout principal pour l'aire métropolitaine, les collectivités locales mettent en œuvre des modes de gestion appropriés pour défendre l'agriculture périurbaine et protéger les espaces naturels.

Diversité des paysages, atout principal du cadre de vie

Comme toutes les grandes agglomérations françaises, l'urbanisation de la métropole marseillaise⁽¹⁾ a suivi le processus classique de la périurbanisation et de l'étalement urbain. Toutefois, contrairement à d'autres entités qui se sont étendues à partir de la ville-centre, le phénomène s'est surtout développé ici avec la jonction successive des pôles urbains entre eux, notamment le long des grands axes de communication et jusqu'en limite des collines. Le territoire de l'agglomération marseillaise offre ainsi des paysages très contrastés. Les zones urbaines présentent des densités très hétérogènes avec des concentrations résidentielles liées aux grandes phases d'urbanisation des années 1960 et 1970, et des tissus plus lâches, occupés par de l'habitat individuel diffus ou en lotissement. À l'opposé, plusieurs

massifs naturels occupent près de 60 % de l'aire métropolitaine marseillaise. Entre ces deux réalités, les espaces périurbains recouvrent différentes réalités :

- les espaces résidentiels occupés par un habitat diffus, généralement identifiés dans les documents d'urbanisme comme le zonage de campagne (NB). Délimités souvent sur d'anciens terrains agricoles, ils ont accueilli une bonne partie de la périurbanisation, confirmant ainsi le recul de l'activité et de la population agricole, et favorisant le mitage de l'espace par une occupation trop lâche du territoire. La reconversion de ces terrains dans le tissu urbain ou dans l'espace naturel représente un enjeu majeur pour une consommation de l'espace mieux maîtrisée ;
- les terres agricoles sont les premiers espaces confrontés à la pression urbaine particulièrement aux

abords d'une grande métropole comme celle de Marseille : le rythme de disparition de ces terrains est en effet très lié au degré d'urbanisation d'un territoire ; ainsi, le nombre d'exploitations agricoles de l'agglomération marseillaise a diminué de 70 % en vingt ans ; les exploitations y sont de petite taille, moins de 5 hectares en moyenne, et ne permettent que le maintien de quelques producteurs de légumes, de fruits et de fleurs ; néanmoins, de grandes zones agricoles subsistent, notamment dans la commune d'Aubagne qui en a confirmé la vocation pour mieux affirmer l'importance de cette activité ;

- les massifs naturels couvrent une superficie d'environ 600 km² sur l'ensemble de l'agglomération ; parmi les plus connus : les Calanques, la Sainte Baume, l'Étoile, le littoral ; ils sont aujourd'hui protégés de toute urbanisation non seulement par les règlements d'urbanisme (zonage ND), mais aussi par leur classement conservatoire dans des périmètres au titre des ZNIEFF, ZICO, Natura 2000 ; la richesse de ces espaces, terrestres et marins, et leur diversité biologique constituent des atouts indéniables pour la qualité de vie des habitants et l'attractivité des territoires.

(1) Au recensement de 1999, l'agglomération Marseille - Aix-en-Provence réunit 38 communes et concentre 1,3 million d'habitants.

De fortes contraintes sur les espaces périurbains

Aujourd'hui, en dehors des zones de campagne qui relèvent d'une logique différente, les espaces agricoles et naturels sont soumis à de fortes contraintes :

- pression foncière avec le processus de périurbanisation qui se poursuit : certes, celui-ci connaît un rythme bien inférieur à celui des périodes intercensitaires précédentes, mais la demande de terrain constructible reste forte et vient fragiliser encore les espaces agricoles ;
- tension liée à la fréquentation accrue des sites naturels par les habitants, et de plus en plus par des pratiquants de sports ou de loisirs terrestres et marins résidant en dehors de l'agglomération : les sites des Calanques, du littoral et des fonds marins sont parmi les plus exposés.

Aussi, les collectivités publiques se trouvent-elles confrontées à la nécessité de mettre en œuvre des politiques d'actions concertées pour préserver, valoriser et conforter ces espaces périurbains, facteurs d'identité, de qualité du cadre de vie et de développement économique. Pour garder cette diversité des paysages, un des principaux atouts de l'agglomération marseillaise, il apparaît en effet que le devenir de ces espaces de qualité réside moins dans les modalités de leur protection que dans celles de leur gestion.



© D.R.

Maintien de l'agriculture périurbaine à Aubagne.

Des modes de gestion appropriés pour protéger ces espaces

La Charte agricole à Aubagne et dans la Communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume

Depuis 1992, la ville d'Aubagne, puis la Communauté de villes GHB, transformée en communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2000, a mis en œuvre une charte agricole approuvée par la plupart des exploitants et de leurs représentants institutionnels. Il s'agit d'un programme d'actions relatives à l'ensemble des questions liées à l'agriculture périurbaine :

- l'action foncière : une convention d'intervention foncière a été signée en 1992 avec la SAFER. Elle permet aux communes d'être informées de toutes les mutations en zone NC, de favoriser l'achat de terres par des agriculteurs en agissant sur la hausse des prix, d'aider l'implantation de jeunes exploitants (8 jeunes agriculteurs ont déjà bénéficié de cette aide) et d'agir pour la remise en culture des friches ;
- la modernisation des irrigations avec la mise en eau sous pression : 310 ha de la plaine agricole d'Aubagne ont été ainsi raccordés au réseau d'eau sous-pression ;

- la création d'un Centre d'études et techniques agricoles (CETA) qui dispose de deux postes de techniciens à plein temps. Il assure des missions de conseils techniques et d'expérimentation, mais également la mise en œuvre d'actions collectives comme par exemple : le programme de réhabilitation des restanques ou la gestion de la marque commerciale ;
- la mise en œuvre d'une politique d'image et de labélisation de produits : la marque commerciale « les jardins du Pays d'Aubagne » valorise l'existence de produits de qualité en s'appuyant sur le marché de proximité important de la métropole marseillaise.

Aujourd'hui, l'ensemble des partenaires de la charte est unanime pour en tirer un bilan plutôt positif. Son succès tient à la convergence de trois facteurs : la charte est le fruit d'une volonté politique affirmée, elle s'appuie sur un partenariat efficace avec les agriculteurs ou leurs représentants et bénéficie d'un engagement financier conséquent de la part des collectivités.

Le Parc marin de la Côte bleue

Fortes d'un SDAU approuvé en 1980 (le seul du département), les 4 communes de la Côte bleue ont depuis longtemps mis au centre de leurs préoccupations d'aménagement la protection et la valorisation du littoral marin. Le Parc naturel régional marin de la Côte bleue est créé en 1983. En 2000, il se transforme en syndicat mixte dénommé Parc marin de la Côte bleue. Son domaine d'intervention s'étend sur l'ensemble du littoral situé au droit des communes de Sausset-les-Pins, Carry-le-Rouet, Ensues-la-Redonne, le Rove et Martigues, qui intègre la structure en 1993. Les objectifs poursuivis sont : la gestion, la protection et la revalorisation des milieux naturels marins et

littoraux, la contribution au développement économique et social des activités liées à la mer, et en particulier la pêche professionnelle artisanale, l'accueil, l'information, et l'éducation du public, la réalisation d'actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines ci-dessus, et la contribution à des programmes de recherche scientifique. Parmi les actions menées, la plus importante est la réalisation de classes de mer destinées à l'ensemble des écoles primaires de la Côte bleue. D'autres actions sont menées :

- le sentier sous-marin dans la réserve marine de Carry-le-Rouet qui a pour but de faire découvrir la richesse des fonds marins côtiers et de sensibiliser les participants sur le rôle et l'importance d'une zone marine protégée ;



© Hervé Thedy

Le parc marin de la Côte bleue : protection des fonds marins.

- la création et la surveillance des deux zones marines protégées (Carry-le-Rouet et Cap-Couronne) qui ont pour objectif l'augmentation de la productivité du milieu marin par la protection de zones favorables au frai et à la concentration des espèces marines, la reconstitution de biotopes naturels en équilibre avec leur faune et leur flore, la mise en place d'expériences innovantes contribuant à la connaissance, à la protection et à la gestion du milieu marin ;
- l'installation de récifs artificiels sur des fonds appauvris : ils favorisent la fixation de la faune et de la flore, et permettent une recolonisation des fonds marins ; l'immersion de ces

récifs correspond également à un essai de valorisation des ressources piscicoles poursuivi par le parc pour le maintien d'une activité significative de pêche professionnelle dans les ports de la Côte bleue.

Le projet de Parc national des Calanques

Longtemps gérées par les seuls usagers, les Calanques⁽²⁾ sont restées en dehors de toute action publique jusque dans les années 1960 où l'État, la ville de Marseille et le Département ont commencé à acheter et organiser l'espace et ses accès, en dehors toutefois de projets d'ensemble. Le développement des loisirs, l'urbanisation des abords des massifs ont amené une fréquentation de plus en plus intense des lieux apportant des dégradations, nuisances, incendies et rendant nécessaire une prise en charge plus forte par les pouvoirs publics. Créé au mois de novembre 1999, un GIP regroupe les différents propriétaires du site : Conseils général et régional, communes de Marseille et de Cassis, État et personnes privées. Il a pour mission la connaissance et la protection des sites actuels et l'élaboration d'un projet de Parc national des Calanques dont la validation technique est prévue à l'automne 2003. S'inscrivant dans la réflexion conduite au niveau national sur les parcs nationaux de deuxième génération, il doit aboutir en 2004 à la création d'un établissement public lié aux collectivités locales.

Rémy Lambert

(2) Les Calanques en chiffres : 5 000 ha à terre, 2 200 ha en mer, 1 000 000 de visiteurs par an, dont 75 % viennent des Bouches-du-Rhône, 60 % de Marseille, de plus en plus de visiteurs venant de plus loin.



© D.R.

Vers un Parc national des Calanques.

Les disparités territoriales à l'échelle du territoire français et de l'espace européen

Les inégalités et les différentiels de développement sont importants à l'échelle de l'Union européenne. Historiquement, l'Europe s'est structurée sur un axe majeur qui va de l'Italie du Nord à la mer du Nord, formant un espace d'hyper-concentration qui est l'une des trois mégalopoles du monde.

Le bilan réalisé en 1996 dans le cadre du Schéma de développement de l'espace communautaire fait état de «déséquilibres économiques considérables, qui compromettent la réalisation du modèle de développement spatial équilibré et durable : l'espace situé au cœur de l'Union européenne et délimité par les métropoles européennes que sont Londres, Paris, Milan, Munich et Hambourg (20 % de la surface et 40 % de la population communautaire), contribue à 50 % de son produit intérieur brut. Par contre, à ses franges méridionales – du Portugal à la Grèce en passant par le Sud de l'Espagne et de l'Italie –, ainsi que dans les nouveaux *Länder* allemands, le PIB par habitant n'atteint qu'une fourchette de 50 à 65 % de la moyenne communautaire⁽¹⁾». Ces constats, essentiellement appuyés sur le niveau de PIB, pourraient être développés sur de nombreux autres aspects : âge, social, accessibilité, formation,...


Ces disparités doivent être analysées, afin de mettre en exergue leurs déterminants et d'évaluer les politiques publiques permettant de renforcer les cohésions territoriales. À l'échelle de ces grands territoires, les inégalités se nourrissent le plus souvent du différentiel de développement qui sépare les espaces à vocation métropolitaine de ceux qui y restent étrangers. Etroitement associé à la mondialisation, le processus de «métropolisation» a concentré dans certaines villes les fonctions de commandement et les capacités d'innovation économique et culturelle. Grâce à leurs universités, leurs centres de recherche, leurs équipements culturels, leurs centres financiers, leurs services spécialisés, leur desserte aéroportuaire ou ferroviaire, les agglomérations – ou leurs aires urbaines – disposent d'un potentiel propice aux échanges et au développement. Les analystes s'accordent aujourd'hui à penser que la concentration urbaine apporte un surcroît d'efficacité. L'activité économique serait donc vouée à se polariser durablement. Cependant, les congestions ou les dysfonctionnements urbains qui apparaissent dans les très grandes métropoles peuvent aussi redonner leurs chances à d'autres territoires.

Les nouvelles stratégies des entreprises vis-à-vis des territoires sont à questionner, que ce soit lors d'implantations nouvelles ou de restructurations, ou encore dans la localisation des sièges sociaux des grandes firmes. Selon les types d'activité, leurs marchés et leurs contraintes, on observe des stratégies très différenciées privilégiant des territoires spécifiques et des profils d'agglomération. Les territoires captent ou anticipent de manière différenciée le développement. Cette «efficacité territoriale locale» dépend de la fonctionnalité de l'organisation urbaine et institutionnelle, d'une stratégie prospective du développement faisant appel à un partenariat public/privé et à une gouvernance permettant la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux.

En 1986, le PIB par habitant des 25 régions les plus riches était 2,7 fois plus élevé que celui des 25 régions les plus pauvres. Dix années plus tard, le rapport était toujours de 1 à 2,4. Selon les estimations de la Commission européenne, les disparités entre les États fédérés des États-Unis en 1996 représentaient moins de la moitié de celles constatées entre des entités régionales comparables au sein de l'Union européenne. D'autre part, les disparités régionales à l'intérieur de la plupart des États membres progressent⁽²⁾. De nombreux travaux ont été réalisés récemment pour évaluer la situation comparée des villes françaises et européennes : étude de la DATAR sur 180 villes et développement du thème des «petites Europes», travaux menés dans le cadre des programmes inter-régionaux INTERREG, nouvel audit urbain européen, etc. Les États ont longtemps eu le premier rôle de cohésion territoriale par leurs politiques d'aménagement du territoire, menées dans des contextes successifs de croissance et de crise. Ces mêmes États jouent aussi un rôle important de redistribution au travers des recettes et des dépenses publiques, qui ont des répercussions spatiales, même si celles-ci restent implicites. Mais aujourd'hui, et plus encore demain, l'Union européenne apparaît comme un acteur de premier rang de la cohésion territoriale. Une importance particulière revient aux fonds structurels, aux réseaux trans-européens et aux politiques communes dans la mesure où ces politiques influencent directement le développement spatial des différentes parties du territoire européen.

(1) Schéma de développement de l'espace communautaire (Potsdam, mai 1999).

(2) SDEC déjà cité, 1999.



L'Union européenne n'a pas de compétence en matière d'aménagement du territoire et le Schéma de développement de l'espace communautaire n'entraîne pas un transfert de compétence des États membres à la Commission européenne. Selon le contexte national, les politiques européennes de cohésion territoriale ont un effet levier plus ou moins différencié. Leurs perspectives d'évolution dans un contexte d'élargissement de l'Union européenne restent à analyser.

Certains territoires imaginent des stratégies alternatives de « mise en réseau ». D'autres mettent en œuvre des démarches transfrontalières qui permettent d'élargir l'échelle de réflexion et les perspectives d'alliance.

En France, le projet de décentralisation met en position phare les régions : dans le contexte européen, comment celles-ci dialogueront-elles avec leurs métropoles ?

Et comment mettront-elles en œuvre leurs nouvelles compétences, notamment en terme d'aménagement du territoire ? Comment traduiront-elles l'affirmation du récent rapport du Conseil économique et social, qui estime que « les grandes villes d'aujourd'hui ne résultent plus des territoires qui les entourent, mais produisent autour d'elles des régions urbaines » ?

Brigitte BARIOL, directrice de l'Association pour l'étude des plans d'urbanisme de la région stéphanoise

Gérard BOUQUET, directeur-adjoint de l'Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise

Christophe LESORT, directeur de l'Agence d'urbanisme de la région angevine

Dominique ROBIN, chargée de mission à l'Agence d'urbanisme de la région angevine

Metz : Lorraine du Nord et Luxembourg, des évolutions divergentes

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

S'ils présentent de fortes similitudes, la Lorraine du Nord et le Grand duché de Luxembourg ont pourtant connu des évolutions très divergentes depuis le début des années 1960, la croissance économique du second faisant ressortir de façon flagrante le déclin de la première. À tel point que le Luxembourg est devenu aujourd'hui le principal pourvoyeur d'emplois pour les territoires français proches de la frontière.

Très proches par la géographie et par le passé industriel, la Lorraine du Nord et le Luxembourg ont connu des évolutions très différentes au cours des trente dernières années. Crise économique, pertes de population, désertification d'un côté de la frontière, boom économique, croissance démographique, attractivité de l'autre. Un exemple très frappant qui permet de s'interroger sur les outils de l'aménagement du territoire.

Dotés d'importants gisements de matières premières, la Lorraine du Nord et le Luxembourg se sont développés très tôt autour de l'exploitation du minerai de fer. Ce minerai, appelé «minette» du fait de sa faible teneur en fer, ne fut exploité avant le XIX^e siècle que de manière limitée car il ne convenait pas à la fabrication de l'acier.

Ce n'est qu'à partir de la révolution industrielle, grâce aux progrès réalisés en matière de transport et au développement de nouveaux procédés industriels, que les sites sidérurgiques se sont multipliés à proximité immédiate des mines de fer. Le décollage

économique a attiré les populations rurales voisines puis, la main d'œuvre locale ne parvenant plus à répondre aux besoins, la Lorraine et le Luxembourg ont dû faire appel à la main d'œuvre étrangère.

Lors de l'annexion de l'Alsace-Moselle par l'Allemagne, les bassins de Moselle et de Meurthe-et-Moselle ont été scindés en deux, les mines se retrouvant du côté français et les industries du côté allemand. Si bien que de part et d'autre de la nouvelle frontière, les installations manquantes ont dû être réimplantées. Malgré cela, dès 1879, la Moselle et le Luxembourg étaient devenus les principaux fournisseurs de fonte de l'empire allemand. Dans la première moitié du XX^e siècle, la sidérurgie a connu des périodes de perturbation et de reprise mais, à partir de 1945, l'effort de reconstruction et de modernisation lui a permis d'atteindre des niveaux de productivité record.

En Lorraine, tentative de sauvetage du secteur industriel

C'est à la fin des années 1960 qu'apparaît la crise sidérurgique. La conjoncture internationale connaissant un ralentissement, les entreprises sidérurgiques sont confrontées à un problème de surproduction au niveau mondial qui se traduit rapidement par un effondrement des cours. Avec la diminution des coûts de transports maritimes, la minette commence à être concurrencée par des minerais produits outre mer (Mauritanie, États-Unis, Brésil, Australie...). Les mines de fer françaises et luxembourgeoises essaient de réagir en améliorant leur productivité, pourtant déjà l'une des plus élevées du monde, mais elles perdent peu à peu leur marché et sont contraintes de limiter leur production et leurs effectifs. Ainsi, entre 1977 et 1984, ce sont plus de 17 mines du bassin de Longwy qui ont dû cesser leur activité, dont certaines qui étaient parmi les plus productives de la décennie précédente. Pour réduire ses coûts d'approvisionnement, la sidérurgie se déplace vers les



Un exemple de requalification de friches industrielles en bordure de Longwy : le centre commercial Auchan à Mont-Saint-Martin.

© AGAPE

ports d'entrée de matières premières (Dunkerque, Fos-sur-Mer) et réduit ses capacités de production en Lorraine et dans les bassins du Nord-Pas de Calais. C'est alors que la crise atteint son paroxysme. Dans les bassins concernés, aucune activité de remplacement ne permet de relancer l'activité économique. Il faut dire que jusqu'alors, la sidérurgie n'avait pas vraiment favorisé la diversification industrielle, pour éviter les concurrences de salaire et de besoins en main d'œuvre. Les pertes d'emplois entraînent un départ massif des populations, notamment dans les communes qui abritaient les grandes usines sidérurgiques. Dans ces secteurs sinistrés, une politique est mise en place visant à favoriser l'implantation de nouvelles entreprises par le biais de primes et de subventions.

Cependant, parmi les entreprises qui en ont bénéficié, comme Daewoo à Villers-la-Montagne, beaucoup ont dû fermer leur porte au bout de quelques années. Ce qui a provoqué beaucoup de réactions quant à l'utilisation des aides publiques par ces entreprises. De plus, malgré les efforts déployés pour diversifier les secteurs d'activités, les entreprises nouvellement implantées et les formations mises en place restent essentiellement dans le domaine industriel. Avec la fermeture des mines et des sites sidérurgiques, les collectivités locales doivent faire face également à un autre problème : celui des friches industrielles. Celles-ci restent très marquées par leur usage précédent et leur requalification complète s'avère encore aujourd'hui délicate compte tenu des coûts de dépollution et de mise en sécurité. Ce grand vide dans les vallées, ainsi que la faible mise en valeur des anciennes cités minières sur le rebord du plateau, contribuent à renvoyer une image négative du bassin et peuvent être dissuasifs pour les nouveaux arrivants.

Au Luxembourg, maintien du secteur industriel et développement de la place financière

Au Luxembourg, l'évolution a été beaucoup moins dramatique car dès les années 1950, l'État a pris des mesures pour sauver la sidérurgie tout en favorisant la diversification de l'économie. De 1975 à 1987, 5 % des dépenses budgétaires moyennes du pays ont été allouées à la modernisation de l'industrie sidérurgique luxembourgeoise. Les licenciements qui auraient pu être massifs suite aux restructurations de l'appareil de production, ont pu être limités grâce à la mise en place de mesures sociales (départs en retraite anticipée, travaux d'urgence). Le Grand duché a pu ainsi maintenir un secteur industriel productif et compétitif même si son importance dans l'économie luxembourgeoise s'est réduite d'année en année. Signe des temps, le groupe européen Arcelor, né de la fusion des entreprises sidérurgiques luxembourgeoise, française et espagnole, a son siège à Luxembourg.

Dans le même temps, outre l'implantation d'institutions européennes dans la capitale qui a amené de nombreux emplois, le Luxembourg a développé considérablement son rôle de place financière internationale. Deux facteurs sont à l'origine de cette (r)évolution : l'existence de mesures favorables instaurées dès les années 1930 par les autorités luxembourgeoises pour les sociétés financières (banques, holdings, assurances...) et la mise en place de législations contraignantes sur de nombreux marchés financiers étrangers, sur les flux de capitaux notamment.

L'essor des services bancaires a profité à d'autres secteurs, notamment celui des services aux entreprises. Si bien que l'économie luxembourgeoise qui était longtemps restée centrée sur la sidérurgie s'est tertiarisée dans la



Vue de la Banque générale du Luxembourg. Bâtiment particulièrement représentatif des groupes financiers installés à Luxembourg-ville. Source : [http : //www.bgl.lu](http://www.bgl.lu)

seconde moitié du ^{xx}e siècle et a connu un taux de croissance extraordinaire de plus de 5 % par an de 1980 à l'an 2000. Cette croissance a entraîné un besoin en main d'œuvre auquel ce petit pays ne pouvait pas répondre, et les entreprises ont eu recours de manière exponentielle à la main d'œuvre transfrontalière et étrangère. Pour ces travailleurs, c'est une véritable aubaine compte tenu du niveau élevé des salaires et du niveau de vie. Plus de 100 000 frontaliers sont employés aujourd'hui au Luxembourg, ce qui représente plus de 37 % de l'emploi salarié total. Ces frontaliers viennent principalement de France (plus de la moitié) mais aussi de Belgique (30 %), et d'Allemagne (20 %).

Coopération transfrontalière : une approche à renforcer

La Lorraine du Nord et le Luxembourg ont donc connu des évolutions hétérogènes depuis les années soixante. Alors que la première s'efforçait de panser les séquelles laissées par le départ de la sidérurgie, l'autre connaissait une attractivité et une croissance économique des plus spectaculaires. La question que l'on ne peut pas manquer de se poser est de savoir si le Grand duché aurait connu le même destin s'il avait été un département français. Question toute théorique bien sûr, qui contient sa propre réponse, mais qui permet de s'interroger sur les capacités d'intervention des collectivités territoriales face à des transformations d'une telle ampleur.

Depuis quelques années, les pouvoirs publics essaient d'atténuer les écarts d'attractivité et de développement par le biais de coopérations transfrontalières. Néanmoins, l'expérience du Pôle européen de développement (PED), créé dès 1985 entre les anciens bassins sidérurgiques de Longwy (France), Rodange (Luxembourg) et Athus (Belgique) afin de favoriser la reconversion économique des trois espaces et l'émergence d'une identité commune, montre que les différences de développement entravent les projets communs d'aménagement du territoire.

C'est pourquoi cette coopération transfrontalière devra être renforcée à l'avenir mais en prenant en considération les atouts et les limites de chaque espace, afin de les rendre complémentaires et non concurrents.

*Delphine Thiry,
Alain Ognier*

Strasbourg : les disparités dans la région transfrontalière de Strasbourg-Ortenau

IDENTIFICATION DES DISPARITÉS

Les régions transfrontalières, souvent qualifiées de «régions modèles ou laboratoires de l'Europe», sont aussi des territoires dans lesquels les disparités territoriales, administratives, économiques, etc. sont particulièrement exacerbées.

La région Strasbourg-Ortenau, qui s'inscrit dans l'espace de coopération transfrontalière sous mandat de la Conférence du Rhin supérieur, n'est pas en reste ; et ici, les effets de la frontière, conjugués aux obstacles physique (le Rhin) et linguistique (deux langues de part et d'autre du Rhin) sont une illustration, à une échelle locale, des obstacles à surmonter dans l'intégration européenne.

Les principales disparités rencontrées dans des exercices communs de planification et d'aménagement du territoire ont été examinées et les constats s'appliquent d'ailleurs non seulement à la région Strasbourg-Ortenau mais également à l'ensemble du Rhin supérieur.

«Une région transfrontalière est une région virtuelle, inscrite dans la géographie, l'histoire, l'écologie, l'ethnie, les possibilités économiques, etc. mais bloquée par la souveraineté des États régnant de part et d'autre de la frontière.»

Denis de ROUGEMONT
(1978, *L'avenir est notre affaire, Seuil*)

Les disparités propres au territoire

La démographie

La répartition spatiale de la population est plus équilibrée dans l'Ortenau que dans la région strasbourgeoise. La croissance démographique de l'ensemble de la région, au cours des dernières décennies, est davantage le fait du solde naturel sur la rive gauche du Rhin, alors que sur sa rive droite, elle est essentiellement le résultat des mouvements migratoires. Ces évolutions différentes dénotent d'une structure démographique sensiblement différente de part et d'autre du Rhin : la part de la population plus âgée est plus importante sur la rive droite. Ainsi, dans les années à venir, le territoire allemand sera beaucoup plus concerné par les problèmes liés au vieillissement démographique que le territoire français.

Logement et foncier

Le prix des terrains est beaucoup plus élevé en Allemagne qu'en France (2,5 à 3 fois plus élevé). Des conséquences directes : les parcelles destinées à la construction de maisons individuelles sont plus grandes en Alsace que dans l'Ortenau et le nombre de grands logements est plus élevé en Alsace.

Structures urbaines

Même si l'armature urbaine du Rhin supérieur se présente globalement comme un réseau de villes, sans centre dominant, avec une succession de «nœuds» de tailles et de caractères fonctionnels variables qui se situent à différents niveaux hiérarchiques, elle est toutefois différente de part et d'autre du Rhin. Dans l'Ortenau, la structure urbaine est plus équilibrée. Plusieurs centres intermédiaires se succèdent dans une bande parallèle au Rhin. La région strasbourgeoise est quant à elle fortement polarisée par la ville-centre de Strasbourg et son agglomération.

Infrastructures de communication et réseaux

La région Strasbourg-Ortenau, comme l'ensemble du Rhin supérieur, est un espace discontinu en termes de réseaux de transports. La géomorphologie du site et la frontière ont fortement conditionné les infrastructures de communication et les réseaux. Routes principales et voies ferrées sont orientées Nord-Sud, parallèlement au Rhin et nombre de grands équipements structurants sont répliqués de part et d'autre du Rhin (ports, aéroports, ...). De plus, le réseau autoroutier est beaucoup plus saturé sur la rive droite du Rhin que sur sa rive gauche.

L'effet frontière : tant les trafics routiers transversaux (Est-Ouest), tant les flux d'actifs qui traversent le Rhin sont finalement faibles au regard des poids de population et des emplois.

Tourisme

Le tourisme qui représente un secteur important de l'économie locale est de nature totalement différente de part et d'autre du Rhin. Le tourisme, dans la région strasbourgeoise, est un tourisme urbain et de congrès alors que dans l'Ortenau domine le tourisme vert et thermal. Jeu de la géographie : l'Alsace est dans le Nord-Est de la France, et le Bade-Wurtemberg se trouve dans l'Allemagne du Sud.

Les disparités administratives et législatives

Les structures administratives de part et d'autre du Rhin sont très hétérogènes. Le territoire se répartit en deux zones administratives, chacune organisée de manière très différente : du côté français, la plupart des entités administratives de base sont de petite taille ; dans le Bade-Wurtemberg, les grandes communes ou les groupements de communes dominent. Il en découle une grande hétérogénéité dans le champ de leurs compétences.

La conception de l'aménagement du territoire est fortement différente dans les deux pays.

En France

L'aménagement du territoire en France est avant tout le reflet d'un certain interventionnisme économique, dans le souci de la préservation des grands équilibres. L'État et les structures communales ou intercommunales sont dotés d'outils de planification à caractère juridique, alors qu'aux niveaux départemental et régional dominent des concepts plutôt informels, dont la mise en œuvre dépend essentiellement, dans le cadre d'un partenariat, de l'attribution de moyens financiers aux communes ou à leurs regroupements.

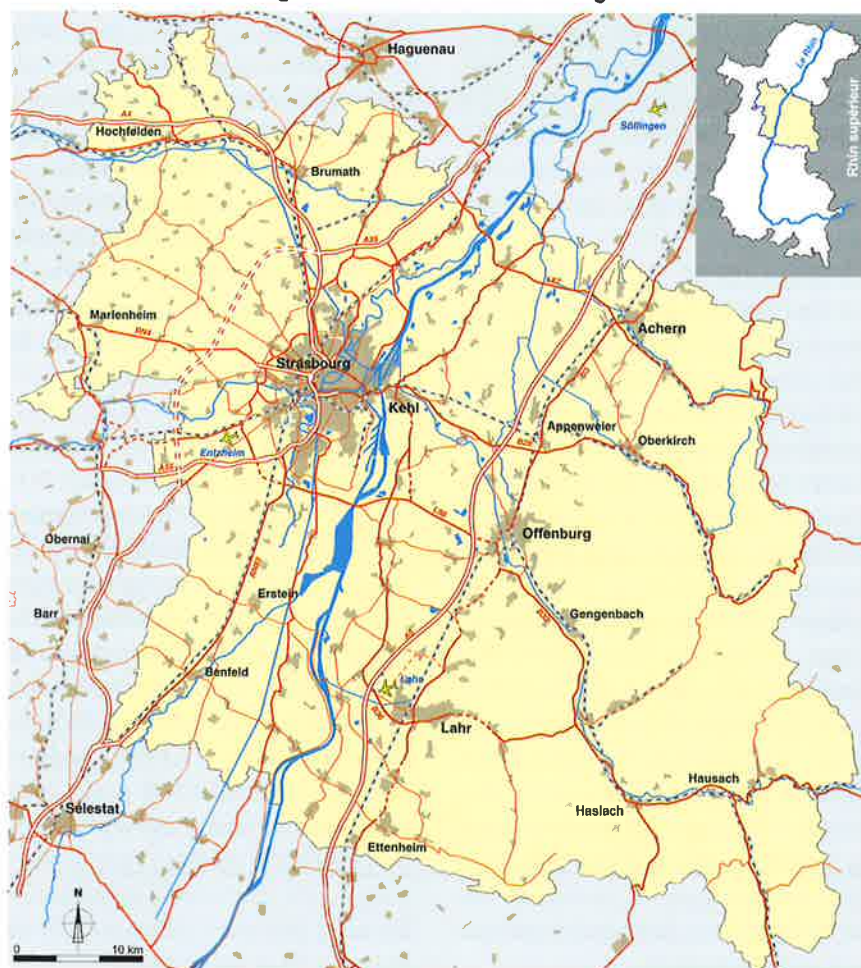
En Allemagne

Chez nos voisins allemands, l'aménagement du territoire est partagé entre plusieurs niveaux de l'organisation politique et administrative, mais il est pris en charge essentiellement par les *Länder*. Les *Länder* sont chargés de procéder presque en toute autonomie à l'aménagement du territoire avec l'objectif d'une répartition optimale des fonctions dans l'espace – comme par exemple : zones d'activités, zones d'habitation, espaces de loisirs et de détente ou « espaces libres ». Il existe un système normatif de plans hiérarchisés et une cartographie détaillée.

La majorité des *Länder* est divisée en régions d'aménagement du territoire (*Planungsregionen*) dont l'attribution principale est l'élaboration et la réalisation du Plan régional d'aménagement. Ce plan est opposable aux administrations et doit être pris en compte dans les documents de planification élaborés aux niveaux communal et intercommunal.

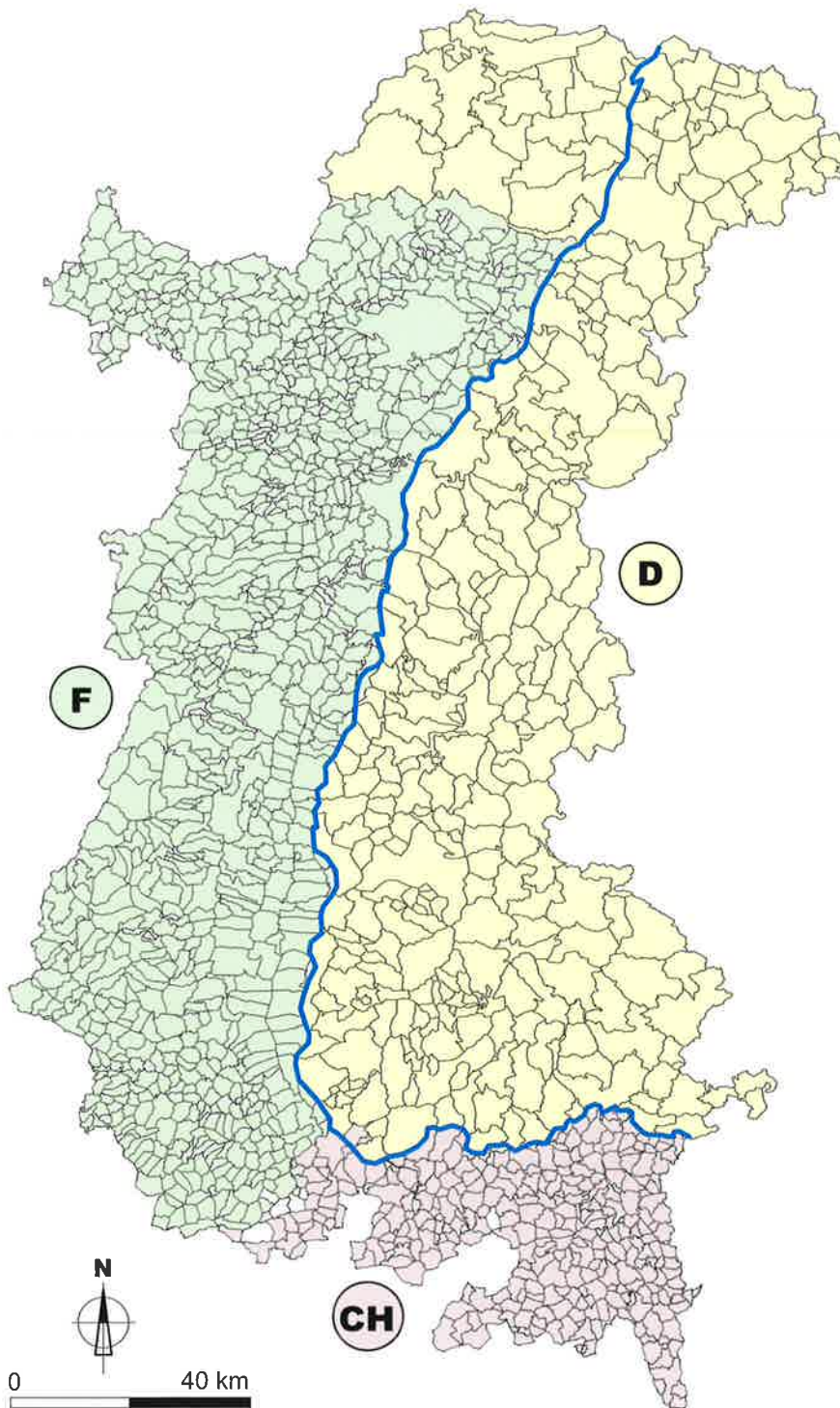
Enfin, il est également utile de rappeler que les outils de planification comprennent non seulement des zonages mais également un système normatif de classement des communes selon leurs fonctions.

Périmètre d'étude de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau



Source : BD Cartho IGN, base ATKIS – Réalisation : ADEUS, février 2003

Les territoires communaux dans le Rhin supérieur



Les disparités liées à l'analyse territoriale (disparités «statistiques»)

La masse de données disponibles, tant en France qu'en Allemagne, est importante, mais ni leur périodicité de recueil, ni leurs entités d'analyse (échelles géographiques) – sans parler des définitions – ne sont identiques.

Une différence fondamentale

En Allemagne, toutes les données sur la population (nombre et densité de la population, tranches d'âge, soldes naturel et migratoire, ...) sont issues d'un suivi annuel, possible au moyen de la déclaration de résidence obligatoire. En France, ces données ne sont disponibles que pour les années de recensements de la population (1975, 1990, 1999).

L'emploi et le marché du travail

Les statistiques allemandes sur l'emploi ne comptabilisent que les emplois salariés (*Versicherungspflichtig Beschäftigte*) alors qu'en France, on comptabilise l'emploi total et que seul un suivi de l'emploi salarié privé est possible hors des recensements.

Le marché du logement

En Allemagne, le nombre de logements est relevé chaque année à partir des permis de construire et des logements terminés. En France, pour connaître le parc total, on s'appuie sur les données du recensement (1982, 1990, 1999).

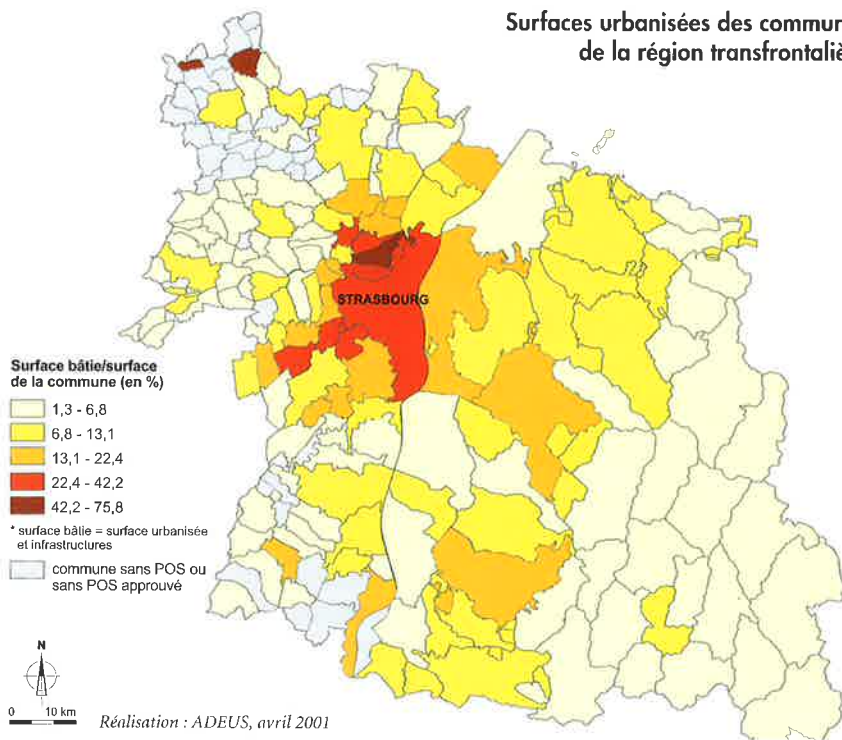
L'occupation du sol

L'exploitation des Plans locaux d'urbanisme (PLU ou anciennement POS) du côté français et de leurs équivalents, les *Flächennutzungspläne*, du côté allemand, pose différents problèmes :

L'exploitation des *Flächennutzungspläne* du côté allemand n'est réalisée que tous les 4 ans, alors que la BD POS (banque de données POS) est actualisée au fur et à mesure de leur approbation.



Surfaces urbanisées des communes de la région transfrontalière



Sources : BD POS, ADEUS, Stat. Landesamt Baden-Württemberg, Flächenerhebung 1997

Certaines communes ne disposant pas de POS ou leur POS/PLU n'étant pas approuvé, les données sont incomplètes. De plus, l'élaboration des POS/PLU et des *Flächennutzungspläne* étant réalisée à des dates différentes, l'image ne reflète pas la situation à une date donnée. Mais le problème majeur vient du fait que les catégories décrivant l'usage du sol fixé dans les POS/PLU et les *Flächennutzungspläne* ne sont pas congruentes. Il s'agit donc d'une comparaison de données qui, au sens propre, ne sont pas comparables.

Le tourisme

Dans le domaine du tourisme, l'absence d'harmonisation des données est particulièrement flagrante et préjudiciable à une bonne appréhension globale de l'équipement touristique d'une région transfrontalière : à titre d'exemple, on comptabilise en France le nombre de chambres, alors qu'en Allemagne on relève le nombre de lits...

Orientations et projets pour un développement commun

Un développement commun du territoire Strasbourg-Ortenau reste sans aucun doute à construire sur la base des différences, des complémentarités ainsi que des enjeux communs de positionnement au cœur de la nouvelle Europe. Le Livre blanc transfrontalier «Orientations et projets pour un développement commun», en cours d'élaboration, est un premier pas significatif dans cette direction. Son objectif est de proposer la construction d'une région transfrontalière au quotidien sur la base de projets concrets, tout en consolidant le rôle de Strasbourg sur l'ensemble de ce territoire métropolitain transfrontalier. La création de l'Eurodistrict est une opportunité supplémentaire de réussite. Son contenu reste toutefois encore à déterminer.

Colette Koenig,
Ute Langendoerfer

Nancy : le Sillon lorrain, un réseau de dialogue et de projets communs

PROJETS DE TERRITOIRES

Soucieuses d'optimiser leur dynamisme et la cohérence de leurs initiatives, désireuses d'afficher leur volonté conjointe de s'inscrire dans le développement de l'axe européen qui les relie et qui constitue l'épine dorsale de la Lorraine, les agglomérations de Thionville, Metz, Nancy, Épinal se sont engagées dans une démarche de valorisation et de promotion communes en créant un réseau de villes : le Sillon lorrain.

À travers la constitution de ce réseau, c'est la recherche d'un projet de développement solidaire, de complémentarités et d'accroissement de l'attractivité géographique qui s'exprime dans un contexte de compétitivité territoriale de plus en plus soutenu. Il s'agit pour les collectivités du Sillon lorrain de s'appuyer sur leurs atouts et de tirer le meilleur bénéfice possible de leur potentiel par la mise en commun de projets, l'affichage de positions collectives, la réalisation conjointe d'actions opérationnelles à l'échelle du Sillon.

Identité et fonctionnement

Cette initiative s'appuie sur une véritable réalité socio-géographique. Situé le long de la Moselle sur un axe Nord-Sud, le réseau de villes traverse trois départements : la Moselle, la Meurthe-et-Moselle et les Vosges.

Il associe, au-delà des villes de Thionville, Metz, Nancy et Epinal, les intercommunalités de Nancy (le Grand Nancy) et de Metz (la Communauté d'agglomération de Metz-Métropole) et intègre dans sa démarche le développement des espaces intermédiaires situés au cœur du Sillon.

L'ouverture vers les agglomérations, régions et pays voisins (Luxembourg, Belgique, Allemagne, Suisse...) permet par ailleurs au Sillon lorrain de favoriser le renforcement du maillage urbain et les cohérences territoriales.

L'ensemble du Sillon lorrain concerne près de 1 160 000 habitants, 440 000 emplois, 58 000 établissements publics et privés, et 65 000 étudiants.

Directement relié au réseau autoroutier du Bénélux, le réseau de villes est au cœur d'une desserte d'autoroutes et de voies express gratuites, d'une desserte ferroviaire cadencée et de voies navigables directement reliées aux ports de la Mer du Nord (Anvers, Rotterdam...).

Ces infrastructures contribuent à développer, sur 150 km, un véritable bassin de vie et de croissance ouvert sur l'axe rhodanien.

Animé alternativement par un élu d'une des villes, le Sillon lorrain, après avoir été présidé par André Rossinot, maire de Nancy et président de la communauté urbaine du Grand Nancy, puis par Michel Heinrich, maire d'Épinal, est aujourd'hui conduit par le maire de Metz, Jean-Marie Rausch.

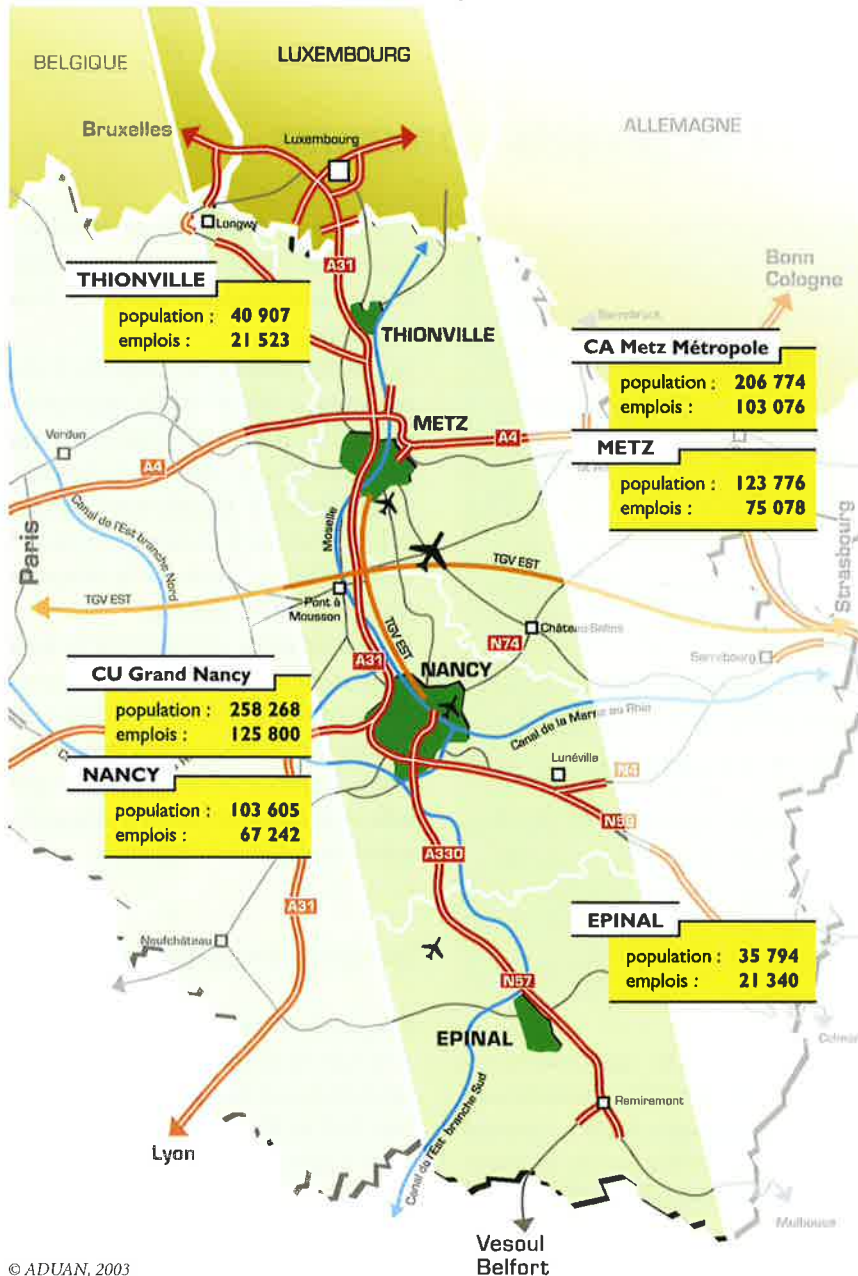
L'appui technique est fourni par les deux agences de développement et d'urbanisme de Nancy et de Metz ainsi que par les services techniques des agglomérations. L'agence de Nancy assure par ailleurs le rôle de secrétariat, de coordinateur et animateur technique.

Une démarche progressive

Les fondements de la démarche

À la suite de différents CIAT qui se sont déroulés depuis 1990 et en particulier lors du CIAT de Mende du 12 juillet 1993, l'État a montré sa volonté de donner un nouvel essor à la politique d'aménagement du territoire et a établi la nécessité de disposer sur le territoire national de métropoles susceptibles de se positionner au niveau international dont la métropole Nancy-Metz. Pour faciliter cette ambition, une procédure de charte d'objectifs, au titre du Contrat métropolitain, a été définie par les deux agglomérations afin d'afficher leur stratégie et de mettre en avant les actions à engager. Le Contrat métropolitain a été reconnu dans le Contrat de plan État-Région lorraine 1994-1999.

Le Sillon lorrain dans son environnement régional



© ADUAN, 2003

Dès cette époque, les réflexions mettent en perspective le réseau de villes du Sillon lorrain puisqu'émergent un certain nombre de thématiques pour lesquelles le Sillon lorrain est une échelle pertinente d'intervention : promotion-prospection économiques, intermodalité, fret et logistique, services aux entreprises.

À partir de 1998, les rencontres et études préparatoires au lancement du Sillon lorrain concrétisent une étape supplémentaire en élargissant l'espace de réflexion et d'action aux quatre principales entités de Lorraine.

C'est en 1998 qu'intervient la déclaration commune fondatrice avec le Conseil régional de Lorraine. Deux ans après, le réseau de villes est inscrit au contrat de plan État-Région 2000-2006.

Les moyens de la contractualisation

Cette volonté de démarche partagée des quatre agglomérations s'est appuyée sur un ensemble d'études préparatoires réalisées par les agences de développement et d'urbanisme de Nancy et de Metz. Plus qu'un simple diagnostic territorial, ces études préliminaires ont permis de situer l'ensemble des enjeux stratégiques.

Les quatre villes lorraines ont ensuite établi un diagnostic partagé et une stratégie prospective permettant la préparation d'une charte d'objectifs.

Dans la continuité, la signature d'une convention-cadre du Sillon lorrain intervenue en mars 2003 entre l'État, la Région, le réseau de villes et en présence de Nicolas Jacquet, délégué de la DATAR, a marqué l'entrée des quatre agglomérations dans une phase plus concrète. Cette convention permettra d'engager les premières actions et de co-financer les études complémentaires à conduire, des transports à la prospection économique, des technologies de l'information et de la communication au tourisme ou au développement universitaire.

Les agglomérations constituent désormais, entre Paris et Strasbourg, un espace de ressources et de services à l'échelle du quart Nord-Est de la France. Cette volonté se traduit aujourd'hui de façon opérationnelle par le passage d'une organisation informelle à une structure officielle qui permettra une plus grande reconnaissance et des échanges facilités avec les différents partenaires institutionnels.

Par ailleurs, le Sillon lorrain est déjà membre du Club national des réseaux de villes, regroupant l'ensemble des réseaux français en une force de proposition et d'interpellation à l'échelle nationale.

Un réseau de projets

Le réseau de villes du Sillon lorrain est un réseau d'armature régionale qui entend intervenir sur les grandes thématiques stratégiques.

Le développement économique

En terme de promotion, l'intervention du réseau de villes passe par la production d'argumentaires thématiques communs, de documents cartographiques, l'implication dans le soutien régional organisé en faveur des entreprises et en matière de prospective, mais également par l'organisation ou la participation à des événements promotionnels.

En matière de développement, les objectifs du réseau reposent tant sur la valorisation des espaces commerciaux des



© ADUAN, 2003

Transport et logistique en Lorraine. Afin de renforcer son inscription à l'échelle européenne, à la fois pour les usagers et les marchandises, le Sillon lorrain affirme l'importance des enjeux liés au développement de la multimodalité et au renforcement du fret et de la logistique à son échelle.

cœurs d'agglomération ou la définition d'une approche commune des investissements logistiques qu'à l'aide à la sous-traitance ou à la mise en place d'observatoires économiques communs.

Avec les plates-formes logistiques de Thionville et d'Épinal, les technopôles de Nancy et de Metz ou les projets des quartiers «gare» desservis dès 2007 par le TGV-Est, les quatre agglomérations entendent aussi structurer un espace propice au déploiement des services aux entreprises.

Le développement universitaire, de la recherche et de la formation

Le Sillon lorrain a l'ambition d'engager des actions visant à l'amélioration de la vie étudiante, en intervenant notamment sur l'offre de logement, le niveau des services, particulièrement en matière d'information, les modes de transports collectifs, l'organisation des loisirs...

Le développement du tourisme, de la culture et des sports

En portant une attention particulière sur le renforcement de l'offre culturelle (connaissance, information, coordination), la recherche de synergies en matière sportive, la mise en place de produits touristiques communs, le Sillon lorrain entend valoriser l'ensemble de son patrimoine.

L'amélioration des communications matérielles et immatérielles

La question des infrastructures de communication, tant en matière de transport routier que de transport ferroviaire et fluvial, est un des enjeux prioritaires de la démarche réseau de villes.

Le Sillon lorrain a capacité à organiser le dialogue et à promouvoir des actions communes dans un objectif de complémentarité et d'optimisation des dispositifs existants ou à créer. Ainsi, la mobilisation des quatre maires autour de la problématique du doublement de l'A 31 le long du Sillon témoigne de la capacité des agglomérations à faire entendre leur position face à la Région et à l'État.

Également concernées par l'arrivée du TGV-Est, les quatre agglomérations souhaitent aujourd'hui partager et amplifier une véritable stratégie de desserte.

Coordonner l'ensemble des déplacements de personnes par une tarification unique, renforcer le poids du Sillon en matière de fret et de logistique, dans la mouvance du port de Thionville et des plates-formes de logistique intégrée, valoriser la Moselle canalisée sont autant de priorités aujourd'hui affichées par les quatre villes. Ces ambitions permettront de renforcer une inscription du Sillon à l'échelle européenne, à la fois pour les usagers et les marchandises.

En matière de technologies de l'information et de communication, le Sillon lorrain aborde déjà des expériences connues, au niveau national, de Metz, de Nancy et d'Épinal avec le haut débit LOTHAIRE qui relie l'ensemble des universités lorraines et des centres de recherche.

Aujourd'hui, le Sillon travaille à une véritable mise en réseau des quatre agglomérations.



© ADUAN, 2003

Tourisme fluvial sur les canaux du Sillon.

*Participation commune
aux salons de promotion.
Depuis 4 ans, Metz et Nancy participent
ensemble au MIPIM (Marché international
de la promotion immobilière). Thionville
et Epinal les ont rejointes en 2002,
affichant ainsi leur volonté partagée
de valoriser leurs potentialités
et la dynamique de leurs principaux
sites d'activité (Rives de Meurthe à Nancy,
quartier de l'Amphithéâtre à Metz...).*



© ADUAN, 2003

L'offre d'équipements et de services publics

Les collectivités locales doivent désormais tenir compte des nouveaux rythmes et des nouvelles disciplines, pratiques et attentes des usagers. Afin de mettre en réseau l'offre d'équipements et de services publics pour tenir compte de ces évolutions, le Sillon lorrain prévoit la création d'un observatoire des équipements afin de permettre la complémentarité et une adaptation permanente de ces équipements. Il prévoit également le développement d'actions communes visant à l'amélioration de la performance du service public.

L'environnement

L'amélioration de l'environnement est également une priorité. Elle permettra, d'une part, de valoriser l'image du Sillon par restauration, conservation et mise en valeur des monuments et des espaces protégés, plan paysage, et, d'autre part, de garantir les solidarités nécessaires en matière de prévention des inondations, de préservation de la qualité de l'eau, de l'air, de la lutte contre le bruit et de l'organisation de l'élimination des déchets industriels.

Des actions en termes d'image et de promotion

En janvier 2001, la rédaction d'un publi-rédactionnel au sein du Nouvel économiste a constitué une première action de communication du Sillon lorrain. Au-delà de la description du fonctionnement, des enjeux et des ambitions du Sillon, un espace spécifique a été consacré aux interviews des maires des quatre agglomérations qui ont pu s'exprimer sur leur vision du rôle du Sillon lorrain pour le développement local et régional. Plus récemment, dans le cadre des réflexions visant à mieux assumer les stratégies de promotion et de prospection du Sillon, et à assurer une meilleure identification du réseau de villes par la mise en exergue de ses différentes composantes, les villes du Sillon lorrain ont lancé la réalisation d'un ouvrage de valorisation commun s'inscrivant dans la logique des atlas d'agglomération en liaison avec la Région Lorraine et les espaces intermédiaires.

Des actions de lobbying et de positionnement

Au-delà des grandes thématiques stratégiques et des premières actions de promotion, le réseau de villes doit aujourd'hui être en mesure de poursuivre ses actions de lobbying et de positionnement.

Son rôle porte par conséquent tout à la fois sur :

- la mise en place d'un espace de dialogue en pérennisant les échanges entre les collectivités locales et entre élus, en organisant le travail des techniciens ayant à contribuer à la production d'études, de documents, d'analyses, de statistiques ; en élargissant le cercle des interlocuteurs et acteurs du Sillon lorrain aux milieux consulaires, économiques, de la formation permettant d'aborder l'ensemble des thématiques mobilisatrices comme la culture, la sécurité, les transports, la logistique ou le sport ;
- la poursuite de la coordination et de la concertation, principalement à travers les grands exercices de planification et de contractualisation en cours (agglomérations, SCOT, Pays, SRADT, SDEC, eurocorridors) mais également par l'ouverture du dialogue avec le Conseil économique et social... ;
- l'ouverture aux autres territoires avec la création d'un espace de dialogue avec les unités urbaines intermédiaires, la mise en place d'actions en «peigne» (exemple de Nancy vers Saint-Dié et Bar-le-Duc, d'Épinal vers les vallées vosgiennes, etc.), l'ouverture vers le Luxembourg, des rencontres avec Dijon et Besançon... ou encore la participation au Club des agences du Grand Est ;
- l'organisation de rencontres thématiques (avec la SNCF...).

Des actions opérationnelles

La mise en réseau haut débit des villes est aujourd'hui une des priorités du Sillon. Ce projet de liaisons haut débit inter-agglomérations intégrera ainsi la véritable échelle du développement qui, à travers la boucle du Quattro-Pole (Luxembourg-Metz-Sarrebruck-Trèves), affiche déjà ses ambitions à l'échelle transfrontalière et internationale.

Au regard du potentiel du Sillon lorrain, le développement de produits touristiques communs à cette échelle constitue une des premières préoccupations des élus en terme de réalisation opérationnelle. Un rapprochement et une coopération des offices de tourisme permettra la réalisation conjointe d'actions ou d'équipements (exemples : valorisation du tourisme fluvial, réalisation d'un «pass-musées» commun, d'une page internet, ou encore d'un support d'information partagé par les quatre offices de tourisme...).

Afin de promouvoir une approche globale des déplacements à l'échelle du Sillon et d'optimiser les complémentarités et l'intermodalité, le réseau de villes s'est engagé dans la mise en œuvre d'une tarification intermodale sur l'ensemble de son territoire.

Marie Pouplet

Nantes : atlas social et métropolisation

DÉMARCHES ET ACTIONS

Le conseil de développement, qui fait suite à la conférence consultative d'agglomération (créée en 1996), est un outil de renouvellement de la démocratie locale. Il a notamment joué un rôle original dans l'évolution du district vers la communauté urbaine en permettant une meilleure appropriation par la société civile de l'idée intercommunale.

Ces travaux d'études et de réflexion portent sur les grands thèmes qui fondent le développement territorial.

Mutualisant des ressources existantes, notamment l'agence d'urbanisme, il constitue un dispositif permanent de veille sociale, un outil consultatif de prospective territoriale auprès des élus décideurs.

Le conseil de développement de l'agglomération nantaise, présidé par Jean-Joseph Régent, porte-parole de la coordination nationale des conseils de développement, a souligné à plusieurs reprises la nécessité de faire appel à diverses sources susceptibles d'alimenter un instrument original de mesure de l'évolution sociale. Le conseil a donc mis en place un outil intitulé Atlas social. Celui-ci doit permettre à l'agglomération nantaise de mieux évaluer ses politiques et d'anticiper ses stratégies. L'objet d'un tel instrument est de mettre en lumière un ensemble d'indicateurs sociaux et de définir une méthodologie pour dessiner une série de portraits nouveaux de l'agglomération.

Pour mener à bien ce projet, le conseil de développement assure le pilotage stratégique de l'Atlas social avec plusieurs partenaires, au premier rang desquels se trouvent l'Auran ainsi que l'Université de Nantes et l'INSEE.

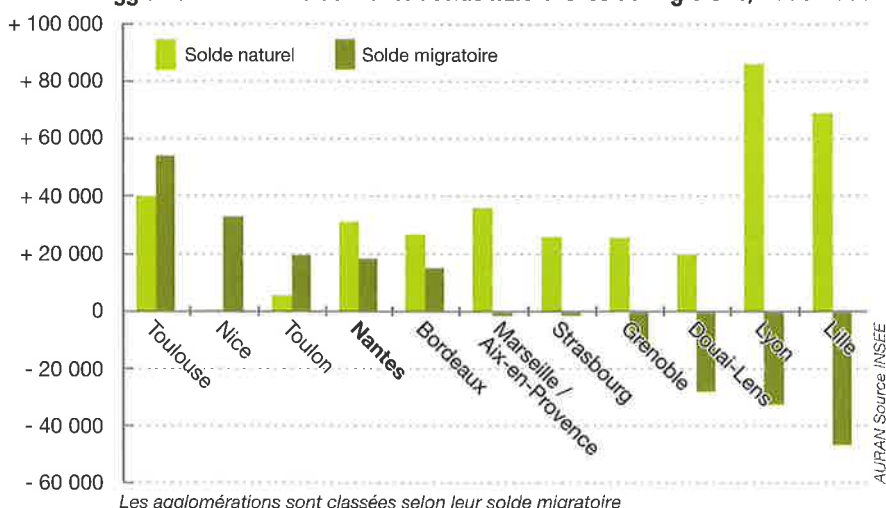
Les premiers travaux du conseil de développement ont dégagé différentes thématiques pour cet Atlas social :

- les disparités du corps social (problématique des quartiers, des poches de pauvreté dans la ville...);

- le lien intergénérationnel (le vieillissement, la jeunesse...);
- les mobilités (structuration de la ville et de son environnement périurbain, les besoins d'habitat...);
- le lien social et la vie associative (participation des habitants, stratégie électorale...);
- la dynamique économique et la structuration sociale (incidences des mutations économiques : désindustrialisation, travail à temps partiel...).

En s'appuyant sur les premiers questionnements de la société civile et en privilégiant une approche transversale des différentes thématiques exprimées, l'Auran a proposé au conseil de développement d'engager une réflexion qui dépasse le territoire de l'agglomération nantaise, en mesurant et comparant l'évolution sociale d'autres grands centres urbains. Le concept mis en place s'intitule «métropolisation et précarité».

Grandes agglomérations en Île-de-France : solde naturel et solde migratoire, 1990-1999

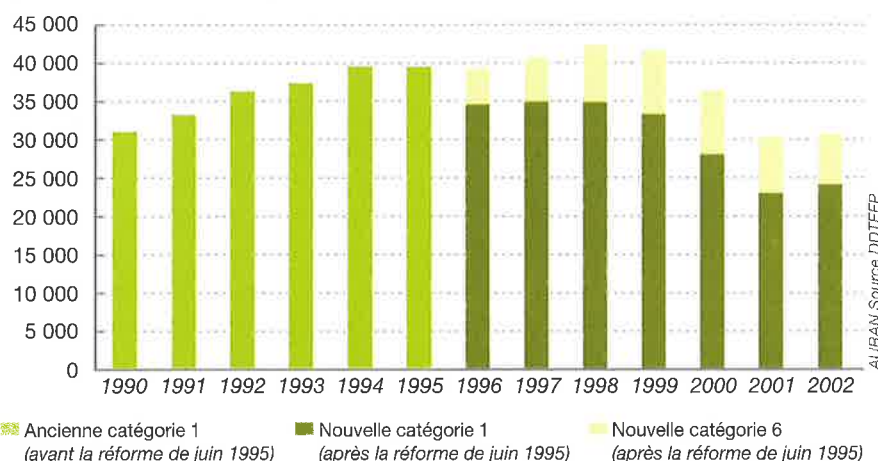


Grandes agglomérations de France : évolution de la population active selon le sexe entre 1990 et 1999



	Toulouse	Nantes	Toulon	Bordeaux	Douai-Lens	Marseille Aix-en-Provence	Strasbourg	Nice	Lille	Grenoble	Lyon
→ Hommes	+13,5 %	+8 %	+0,4 %	+4,2 %	+3,4 %	-1,5 %	+3,7 %	-1,2 %	+3,4 %	-0,6 %	0 %
→ Femmes	+20,2 %	+15 %	+13,2 %	+11,8 %	+11,7 %	+10,9 %	+9,9 %	+9,7 %	+8,4 %	+8,2 %	+7,3 %

Agglomération nantaise : évolution des demandeurs d'emploi (mars 1990 à mars 2002)



Une première étude spécifique a été réalisée par l'agence d'urbanisme portant sur une analyse comparée de l'agglomération nantaise avec les dix premières agglomérations de France sur la démographie, la population active et le chômage.

Différents thèmes de positionnement des grandes métropoles ont ainsi été abordés :

- population et mouvements démographiques (territoires et population, évolution de la population, les disparités d'attractivité, le poids du solde naturel...);

- population active et dominantes du marché du travail (la population active progresse plus rapidement que l'ensemble de la population, une progression significative des femmes sur le marché du travail, âge de la population active, des vies actives plus courtes, neuf actifs sur dix sont salariés, le statut des salariés, un actif sur cinq travaille à temps partiel, la forte progression du temps partiel);
- chômage et évolution 2000-2001 (les demandeurs d'emploi, hommes-femmes – chômage de longue durée, les jeunes – les 50 ans et plus, évolution comparée du chômage);

- évolution des demandeurs d'emploi depuis 1990 dans l'agglomération nantaise.

La restitution de cette étude aux membres du conseil de développement a donné lieu à des analyses croisées. Celles-ci ont mis en avant les phénomènes de métropolisation non plus comme seulement la concentration dans certaines villes des fonctions de commandement et des capacités d'innovation économiques et culturelles, mais aussi comme des lieux de concentration de la précarité et des difficultés sociales.

Même si certaines mutations du corps social touchent uniformément l'ensemble des agglomérations (et l'ensemble du territoire), les métropoles ne sont pas toutes dans les mêmes logiques urbaines et sociales. À titre d'exemple, et en s'appuyant sur cette étude, les disparités d'attractivité, la progression des femmes ou des plus jeunes sur le marché du travail, la proportion de chômeurs de longue durée... sont autant de critères qui touchent différemment les métropoles. Le conseil de développement de l'agglomération nantaise a été particulièrement interpellé par ces inégalités de développement des territoires et s'est donc interrogé sur les questions de solidarité entre ces territoires.

Suite à cette première étude, le conseil de développement et l'Auran poursuivent leurs investigations sur le concept de métropolisation et précarité, dans le cadre de l'Atlas social.

AURAN

Marseille : défis et risques de l'accessibilité à l'espace européen

COMPÉTITION ENTRE TERRITOIRES

L'accessibilité est devenue un critère essentiel de la métropolisation. La grande accessibilité constituant plus largement une expression de la centralité des villes dans le système qu'elles forment, notamment à l'échelle européenne. À l'inverse, une marginalisation de telle ou telle métropole dans les grands réseaux de transport européens peut compromettre durablement ces chances d'insertion dans le concert des grandes métropoles, d'où la forte mobilisation des villes autour des grands projets nationaux et européens d'infrastructures. C'est à cette aune que l'on peut examiner le positionnement de la métropole marseillaise face à la grande accessibilité.

De grandes disparités entre les métropoles européennes

Les grandes agglomérations européennes présentent des disparités importantes en matière de grande accessibilité, comme le montre l'étude DATAR sur les villes européennes. L'accessibilité globale des agglomérations y est ainsi étudiée, à travers les possibilités d'aller et retour dans la journée entre villes européennes en train ou en avion.

La situation de Marseille en matière d'accessibilité y apparaît paradoxale : en classe 4, la ville se fait clairement distancer par des villes comme Lyon, Bologne ou Nice (deuxième aéroport français) qui offrent des dessertes comparables aux villes de la dorsale européenne, traditionnellement bien loties, Paris étant au-dessus du lot.

Dans le même temps, Marseille s'affiche dans la même classe que des villes comme Barcelone ou Rome, Munich ou Berlin, métropoles incontestables et d'un rang supérieur à Marseille dans la hiérarchie des villes européennes, mais qui souffrent encore à ce jour d'une situation relativement périphérique par rapport à l'Europe du pentagone Londres-Paris-Amsterdam-Francfort-Milan.

L'effet TGV est donc manifeste pour Marseille dans ce classement, à ajouter à une desserte aéroportuaire honorable. Cette bonne accessibilité globale reste néanmoins sélective, notamment du point de vue de la capacité de la métropole marseillaise à structurer, au-delà des liaisons Nord-Sud, le territoire européen proche, via l'optimisation d'euro-corridors de développement et de réseaux de métropoles.

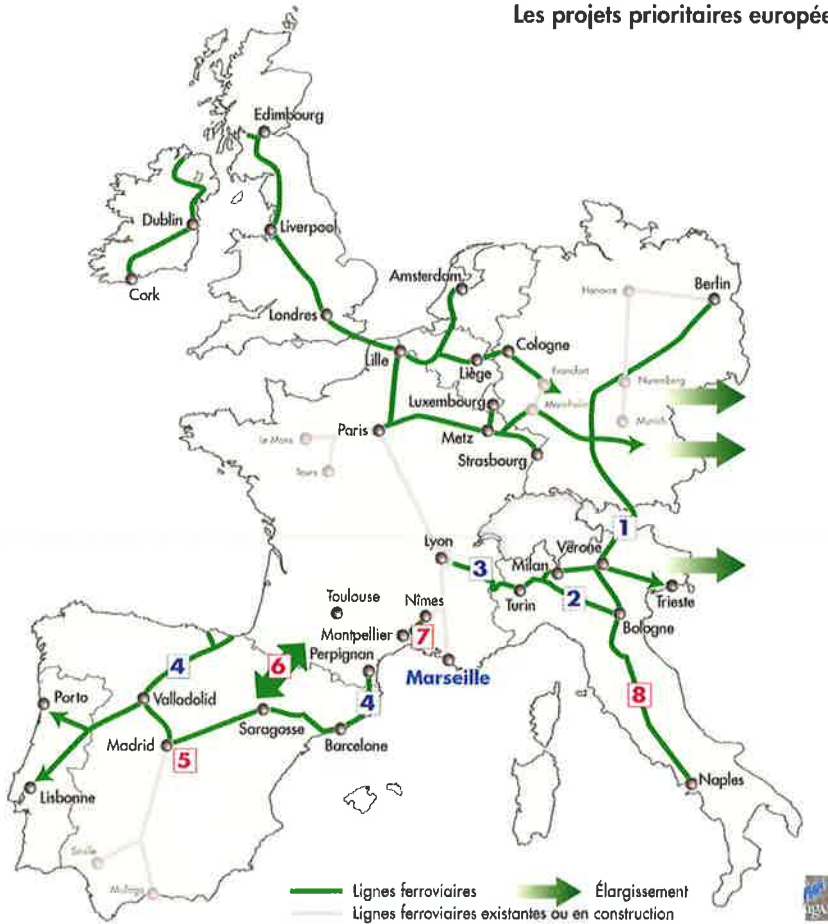
Des effets de réseau qui polarisent le territoire européen

La grande accessibilité dessine en effet différents territoires à l'échelle européenne, où les notions de centre et de périphérie jouent encore un rôle essentiel, y compris en terme d'accessibilité aéroportuaire. Ces effets de réseau concernent aussi bien l'accessibilité des voyageurs que les grands corridors de fret qui relient les villes entre elles. Ces grandes infrastructures renforcent avantagement la hiérarchie traditionnelle des métropoles européennes et leur système de relations.

La mise en place des réseaux trans-européens par la commission européenne devrait atténuer ces disparités d'accessibilité, en proposant notamment des lignes ferroviaires à grande vitesse couplées au réseau aéroportuaire trans-européen.

Une nouvelle géographie va émerger, sous l'effet des RTE, accompagnée d'un déplacement du centre de gravité de l'Europe vers l'Est. De puissants euro-corridors terrestres de développement se profilent déjà comme le corridor Nord-Sud de Naples à Berlin ou le corridor Est-Ouest dit n°5, de Kiev à Lisbonne. D'autre part, au sein de l'Europe occidentale, la concurrence entre les itinéraires reste vive, celle qui oppose par exemple depuis les temps immémoriaux les itinéraires alpins, l'axe italo-rhénan (également renforcé par les projets de tunnels suisses) et l'axe Rhône-Saône, et qui valorise traditionnellement les villes carrefour.

Les projets prioritaires européens



Les projets "spécifiques" adoptés en 1996 (liste dite d'Essen)

- 1 Transport à grande vitesse / transport combiné nord-sud (Allemagne/Italie)
- 2 Aéroport de Malpensa (Milan) (terminé)
- 3 Train à grande vitesse / transport combiné, France/Italie
- 4 Train à grande vitesse Sud (France/Espagne)

Les projets "spécifiques" potentiels en 2001

- 5 Interopérabilité ferroviaire à grande vitesse du réseau ibérique
- 6 Ligne ferroviaire à grande capacité à travers les Pyrénées
- 7 Train à grande vitesse Sud (extension) (Nîmes/Montpellier)
- 8 Transport à grande vitesse / transport combiné nord-sud (extension) (Naples/Vérone)

Source : Cartographie des Réseaux Trans-européens de Transport, RTE-T, de l'Union Européenne

À l'inverse, d'autres euro-corridors émergent plus difficilement, comme les euro-corridors situés le long des façades maritimes, comme l'arc atlantique ou l'arc méditerranéen. Ceci nous ramène à la question du positionnement géographique de Marseille.

La métropole marseillaise et les grands réseaux de transport européen, un positionnement ambivalent

L'agglomération marseillaise dispose depuis vingt-six siècles d'une position géostratégique remarquable qui a jusqu'ici largement contribué à son développement. Au cœur de l'Arc latin, au croisement de l'Arc méditerranéen et du couloir rhodanien, porte d'entrée naturelle en Europe, elle a notamment

pu développer sur les sites de Marseille et de Fos des fonctions portuaires de premier plan.

C'est d'autre part une métropole en plein développement/repositionnement, dont l'image s'est considérablement améliorée ces dernières années.

Forte de ses fonctions portuaires, Marseille-Provence-métropole (MPM) est bien une «ville porte» reconnue par l'Union européenne. Disposant de bonnes relations Nord-Sud – améliorées grâce au TGV Méditerranée –, elle n'apparaît cependant pas comme suffisamment bien reliée aux autres grandes métropoles européennes proches. En effet, la «ville porte» semble de plus en plus en «bout de ligne» du fait de la faiblesse de ses liaisons avec :

- l'Espagne et le Sud-Ouest français (Barcelone, Toulouse et Bordeaux) ;
- le littoral français et italien (Toulon, Nice et Gênes) ;
- les Alpes françaises, le Piémont et la Lombardie (Grenoble, Turin et Milan et au-delà Vérone et Trieste).

Elle n'est pas à ce jour véritablement dans une position de carrefour européen des échanges, au croisement de plusieurs euro-corridors de développement.

L'Arc méditerranéen – entre Barcelone et Gênes, et au-delà entre Naples et les villes du Levant espagnol – n'est, de ce point de vue, qu'un concept théorique qui devrait le rester pendant longtemps encore, si les politiques nationales et celle de l'Union européenne n'évoluent pas. Concernant les relations avec l'Italie du Nord, l'enclavement traditionnel de la région Provence-Alpes Côte d'azur et de sa capitale régionale pèse sur ses relations avec les métropoles régionales transfrontalières de Ligurie et du Piémont, et pénalise son accès au couloir de la plaine du Pô, terminal de la dorsale européenne, et principal débouché du sud européen vers l'est. En même temps, le positionnement pour MPM de porte naturelle de

l'Europe au débouché d'un axe traditionnel de transport Nord-Sud n'est pas optimisé et peut être partiellement remis en cause. L'abandon du projet de canal Rhin-Rhône, le risque de non réalisation rapide du TGV Rhin-Rhône, la saturation progressive du couloir rhodanien constituent autant de signaux défavorables.

Des risques de marginalisation non négligeables

En effet, face à ces enjeux, la métropole marseillaise voit se dessiner, à moyen terme, un risque non négligeable de marginalisation, notamment si l'on fait référence aux projets prioritaires de l'Union européenne et de la France.

Un risque de monopolisation des flux d'échanges

Le premier risque est un risque de monopolisation des flux d'échanges (marchandises et voyageurs) au sein de l'Arc latin et de l'arc sud-européen par les pôles de Milan, Turin, Lyon et Barcelone. Les priorités actuelles de l'Union européenne concernant l'Arc latin, en termes de projets TGV et fret ferroviaire, sont les liaisons Barcelone/Perpignan/Montpellier/Nîmes, ainsi que Lyon/Turin/Milan.

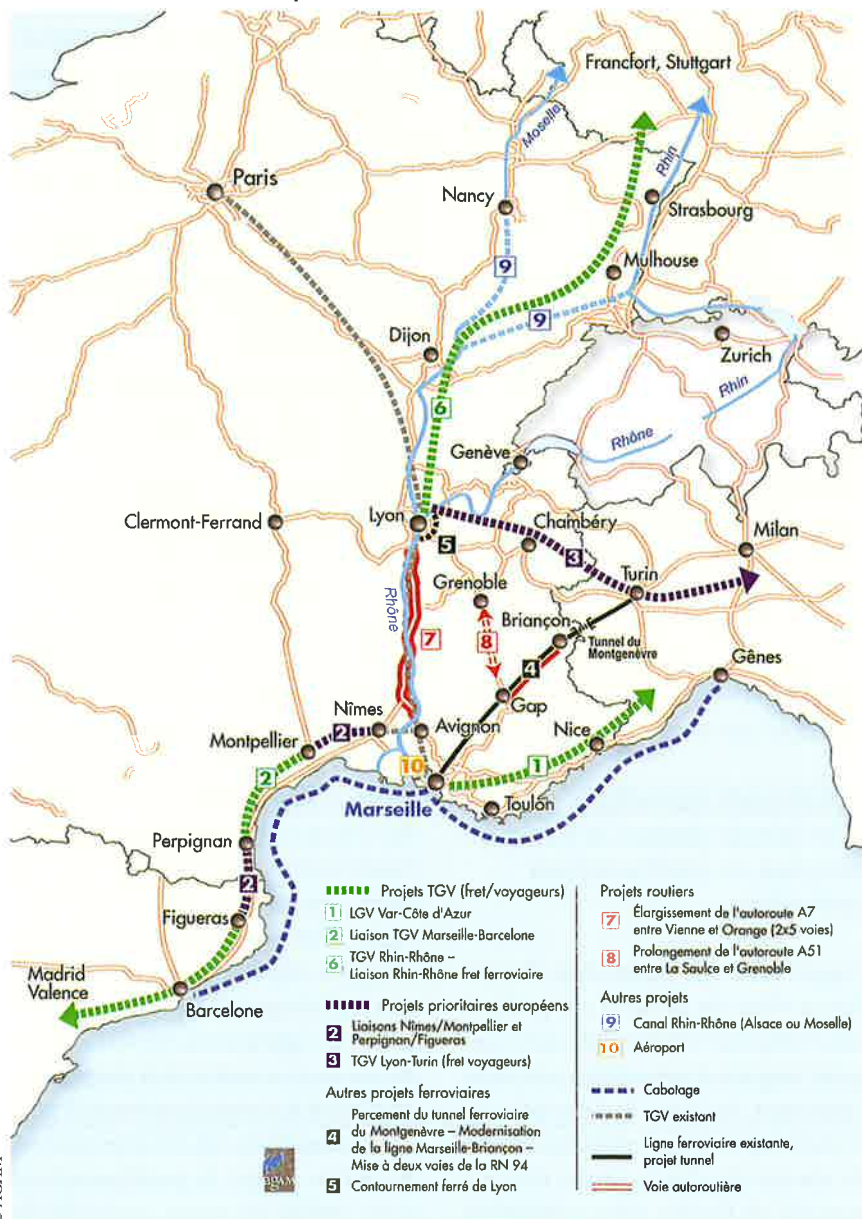
Dans les stratégies prioritaires de l'Europe, comme celles des États concernés en matière de liaison à grande vitesse, de fret ferroviaire et de développement économique, l'axe Barcelone-Lyon-Turin est bien l'objectif prioritaire, de préférence à l'axe Barcelone-Marseille-Gênes, l'axe Marseille-Turin n'étant, pour ce qui le concerne, même pas identifié.

Si le premier projet – qui recouvre les liaisons Perpignan/Figueras et Montpellier/Nîmes – rapprochera à terme Barcelone de Marseille, le second – Lyon/Turin – présente le danger de marginaliser fortement MPM et sa région urbaine en faisant, notamment, de Lyon la véritable clé de voûte de l'Arc latin, et au-delà du fameux corridor 5 Kiev-Lisbonne.

En l'absence de réalisation d'investissements supplémentaires, comme de mobilisation plus large autour de l'Arc méditerranéen et de l'axe durancien, notamment autour des projets de TGV Marseille-Gênes et de percée ferroviaire sous le Montgenèvre, ce projet risque fortement d'accroître la situation d'enclavement de la région PACA et de sa capitale régionale. De fait, il risque de polariser la totalité des investissements dans le Grand Sud-Est en matière d'infrastructures de grande accessibilité.

Toutefois, le rapport d'audit sur les grandes infrastructures, commandé par l'État, fait état de réserves importantes

Grande accessibilité : les dix projets d'infrastructures pour Marseille et Marseille Provence métropole



sur le projet Lyon-Turin, dont le coût est très élevé (8 milliards d'euros pour la partie centrale française). Dans le même temps, la volonté de la DATAR de faire émerger des «petites Europe» semble relancer la perspective d'un TGV Arc méditerranéen de Barcelone à Gênes, avec Marseille au centre du système, si ce rôle lui est dévolu.

En revanche, la perspective d'une percée ferroviaire entre Marseille et Turin sous le Montgenèvre, ne bénéficie pour l'instant d'aucun relais national, d'aucuns considérant que ce projet rentre directement en concurrence avec le Lyon-Turin, malgré son coût modeste.

Un risque d'affaiblissement de l'axe Rhône-Saône

Le deuxième risque est un risque d'affaiblissement de l'axe Rhône-Saône, axe traditionnel de développement pour Marseille.

En aval de Lyon, le couloir rhodanien est confronté à un réel danger de saturation, d'où la nécessité de mettre en œuvre de puissantes politiques de transport multimodal, de réaliser le contournement ferroviaire de Lyon (fret) ou encore d'achever différents itinéraires alternatifs de désengorgement (en particulier l'autoroute A51 de Grenoble à Sisteron).

En amont de Lyon, la liaison Rhin-Rhône-Méditerranée n'apparaît toujours pas prioritaire aux yeux de l'Europe et de la France, que ce soit le mode fluvial ou le mode ferroviaire. Outre l'abandon du canal Rhin-Rhône, le projet de TGV Rhin-Rhône, qui n'est pas soutenu par l'Europe, n'apparaît prioritaire dans l'audit des infrastructures que pour sa branche Est.

L'extension de l'arrière-pensée de l'AMM vers le Nord-Est de la France et l'Allemagne du Sud constitue en effet un objectif aussi important que la structuration de l'Arc Méditerranéen.

Un risque de marginalisation de l'aéroport Marseille-Provence

Le troisième risque est de voir l'aéroport de Marseille-Provence exclu de la liste française et européenne des plateformes aéroportuaires internationales. Dans le Schéma des services collectifs de transport comme dans le «Réseau trans-européen de transport», l'interconnexion TGV-aéroport s'inscrit de plus en plus comme un élément discriminant de développement des aéroports dans une logique d'intermodalité train-avion pour les voyageurs. En raison notamment de cette interconnexion, Lyon-Saint-Exupéry, troisième aéroport du Grand Sud-Est est de plus en plus confirmé par la France et l'Europe comme la plate-forme internationale de ce Grand Sud-Est, malgré un volume de trafic inférieur à celui de l'aéroport Marseille-Provence et de l'aéroport de Nice.

Si elle doit se faire, l'interconnexion TGV-aéroport à Marignane ne pourra être réalisée qu'à très long terme. En revanche, la desserte ferroviaire de l'aéroport constitue bien un objectif crédible à moyen terme pour la métropole marseillaise.

Un risque de développement d'un axe Est-Ouest au détriment de Marseille et Toulon

Le quatrième risque est plus lointain : il s'agit de voir se constituer au droit de Nîmes et d'Avignon, dans la partie Nord des départements des Bouches-du-Rhône et du Var, un axe Est-Ouest de développement au détriment de Marseille et de Toulon. La position défendue par Nice (et par RFF) concernant le tracé de la ligne à grande vitesse (LGV) Var/Côte d'azur va notamment dans ce sens.

Xavier Moiroux

Mulhouse : le Sud de l'Alsace face à la métropole bâloise

COMPÉTITION ENTRE TERRITOIRES

Mulhouse comprend dans son environnement proche un ensemble d'agglomérations dont Bâle est à la fois la plus proche (à peine 20 km) et la plus considérable par son poids économique et démographique. Que signifie pour Mulhouse et sa région, et pour les territoires qui partagent cette proximité avec Bâle, de se trouver dans l'aire métropolitaine d'une ville affichant l'un des PIB par habitant les plus élevés au monde ?



Le quartier de la gare de Bâle, avec le centre d'affaires «Peter Merlan Haus», partie du projet «Euroville».

© AURM



Chantier en cours du centre d'affaires du quartier de la gare de Bâle – «Jacob Burckardt Haus» –, partie du projet «Euroville».

© AURM

La proximité bâloise

L'intensité des flux de déplacements entre les deux agglomérations et la géographie urbaine qu'elles dessinent ensemble au sud du bassin rhénan porteraient à identifier dans la proximité qui les lie l'une à l'autre un bipôle urbain. Rien n'est moins sûr pourtant : Bâle exerce bien un rôle de métropole, dont l'attraction rayonne sur le Sud du Pays de Bade, le Sud de l'Alsace et, de façon moins nette, sur l'extrême Nord-Est de la Franche Comté. Cette attraction s'exprime au premier chef par l'importance des flux de travailleurs frontaliers affluant chaque jour vers l'agglomération bâloise. Elle se traduit également par une croissance continue des prix du foncier alsacien à mesure que l'on se rapproche de la frontière suisse. La proximité entre les deux agglomérations s'exprime encore par le développement de l'Euroairport de Basel-Mulhouse-Freiburg, aéroport international situé en Alsace à quelques kilomètres au Nord de Bâle. L'agglomération mulhousienne doit à la proximité bâloise de pouvoir disposer d'un aéroport à la dimension d'une agglomération de taille trois ou quatre fois supérieure.

Sa position dans la hiérarchie urbaine place Bâle loin au-dessus de Mulhouse, et l'agglomération trinationale déploie une attractivité de nature à mettre l'Alsace du Sud sous sa dépendance, certes encore relative car les frontières nationales assurent leur effet protecteur, que renforcent la barrière de la langue et les différences de culture.

En revanche, la métropole suisse ne s'est jusqu'ici que très peu inquiétée de son *hinterland* badois et alsacien, se contentant de quelques implantations industrielles dans les années 1970 et de prélever une forte part de main d'œuvre frontalière. La croissance de l'Euroairport n'a suscité aucune initiative de développement économique significative, hormis les entreprises directement implantées sur la plate-forme aéroportuaire. Les systèmes économiques bâlois et alsaciens, bien distincts, n'ont jusqu'ici développé qu'assez peu de liens significatifs.

Les atouts bâlois

Bâle présente pourtant de nombreux atouts, qui pourraient offrir au Sud de l'Alsace et aux territoires proches autant de sources potentielles de développement :

- la ville est un nœud de communication majeur à l'échelle du Rhin supérieur ; c'est ce qui lui vaut un tissu extrêmement dense d'activités de transport et de sièges d'entreprises logistiques d'échelle européenne et planétaire ; véritable ville dans la ville, la gare ferroviaire de voyageurs présente quant à elle une offre très riche d'arrivées et de destinations, faisant de Bâle l'une des villes d'Europe les mieux accessibles par le rail ;
- elle comprend un tissu d'entreprises de dimension mondiale (banque-assurance, chimie-pharmacie) extrêmement dense et actif qui lui permet de s'inscrire dans de multiples réseaux d'affaires à l'échelle planétaire ; c'est ce qui lui vaut de pouvoir mettre en avant sa réelle et forte ouverture sur le monde, malgré son apparence modeste lorsqu'on la compare à d'autres grandes agglomérations européennes ;
- ne disposant que d'un espace géographique limité pour son dévelop-

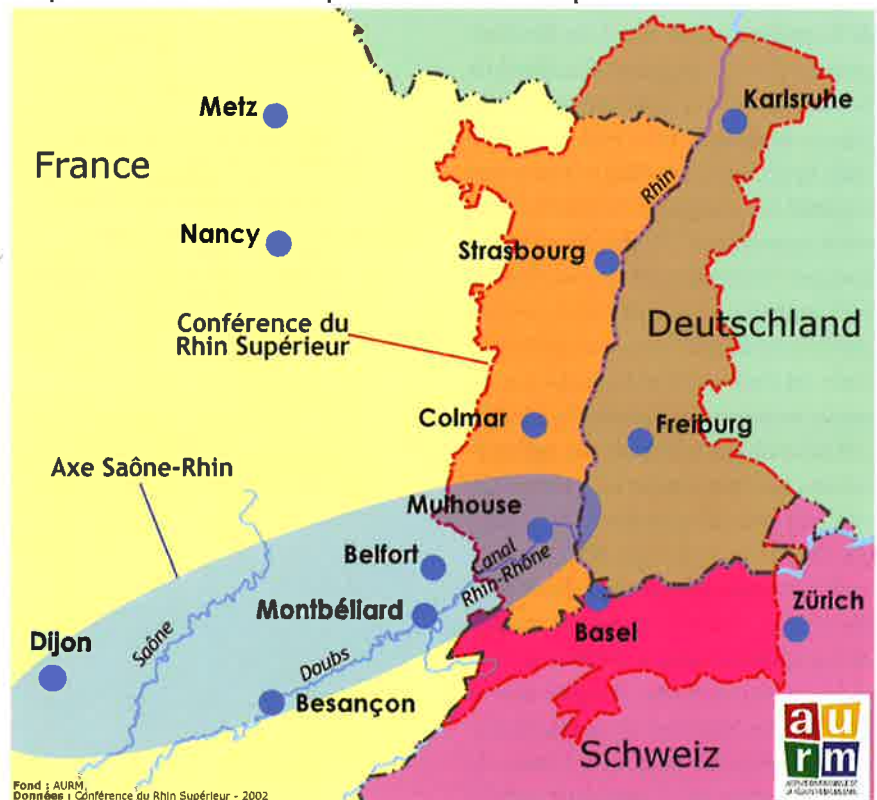
pement, elle organise et gère sa forte densité urbaine en poursuivant le regroupement de ses fonctions économiques vitales au cœur de la ville plutôt qu'en périphérie ;

- la richesse bâloise s'explique également par deux indicateurs qui traduisent bien le caractère exceptionnel de cette ville. Son taux de chômage est de longue date l'un des plus bas d'Europe (la tertiairisation de cette ville industrielle a été particulièrement bien anticipée et gérée), pendant que le taux d'activité de la population est exceptionnellement élevé (l'un des plus forts d'Europe) ;
- ville d'affaires et d'industries, Bâle cultive le paradoxe d'être aussi une capitale de l'art contemporain, avec ses musées, ses fondations, sa foire internationale d'art contemporain et son réseau d'acteurs du marché de l'art.

Une situation en plein changement

Le système bâlois marque depuis quelques années des signes d'usure, trahissant ses limites, comme le montre une étude engagée par le Conseil général du Haut-Rhin portant sur les «enjeux départementaux de l'agglomération trinationale de Bâle» (ADAUHR-Degermann-Wirz). En effet, la capitale industrielle de la Suisse est surclassée en attractivité par sa concurrente Zurich. La ville est contrainte de susciter l'engagement de programmes immobiliers destinés à attirer à nouveau les populations ultra solvables que lui dispute sa concurrente. Elle anticipe la poursuite de la désindustrialisation de son pôle chimique, mais n'envisage plus de compenser les suppressions d'emploi attendues. Récemment, des pertes de sièges de grandes sociétés ont mis en lumière l'un des effets de la mondialisation : l'internationalisation du

L'espace Rhin-Sud et son inscription au Sud du Rhin supérieur

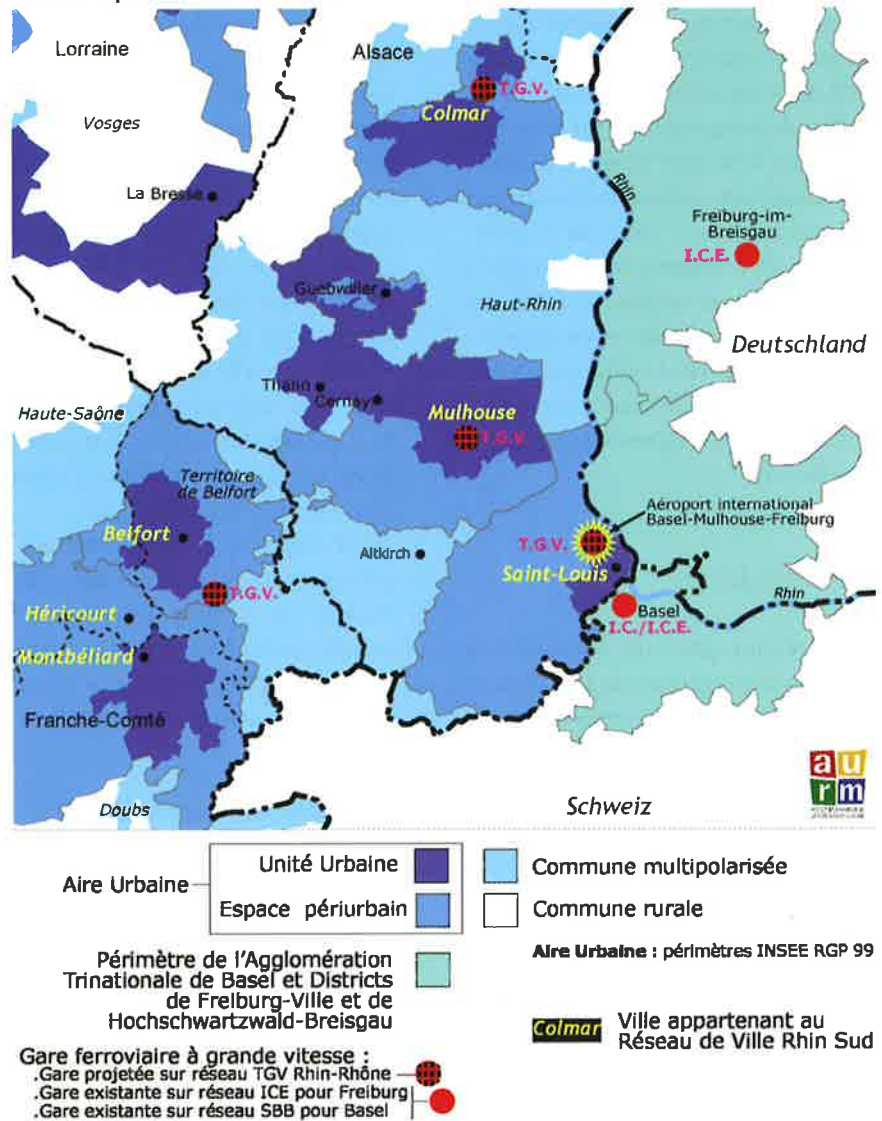


capital se traduit par la disparition, parmi les grandes sociétés bâloises, du sentiment d'appartenance à la communauté et au territoire locaux. Elles sont de plus en plus susceptibles de choisir des sites alternatifs pour localiser leur siège. Le repli de la société Swiss sur Zurich, ainsi que la disparition brutale de Swissair et de Crossair participent également à ces diverses alertes qui montrent bien qu'une page est en train d'être tournée, et que les fondements du système bâlois nécessitent réactualisation.

Mulhouse et sa région dans le contexte du Rhin supérieur

Face à son environnement, et pour exister à l'échelle européenne, la région Mulhousienne ne manque pas d'atouts à faire valoir : un tissu de services aux entreprises en développement ; un pôle d'activité logistique en croissance ; une orientation fortement technologique de l'offre de formation supérieure ; un développement de laboratoires et d'activités de pointe dans divers domaines technologiques. Mulhouse et sa région participent également à un tissu économique régional dynamique et diversifié, fortement exportateur ; Mulhouse est enfin, avec ses institutions et ses musées, un pôle européen majeur de la culture et du patrimoine scientifique et technique. Force est d'admettre en revanche que ces atouts manquent de lisibilité face à ceux mis en avant par la plupart des agglomérations voisines, toutes de longue date engagées dans la compétition technologique (Karlsruhe, Freiburg et Bâle), sans parler de la vocation européenne de Strasbourg. Par ailleurs, et contrairement à ces différentes agglomérations, Mulhouse et sa région ne forment pas un espace métropolitain : les fonctions stratégiques tendent à se disperser dans toute l'Alsace du Sud ; le mouvement de rattrapage tertiaire

Le Rhin supérieur et l'axe Saône-Rhin



est loin d'être achevé et des retards restent à combler ; Mulhouse et sa région sont plutôt aujourd'hui aux prises avec un risque réel de perte de substance économique et démographique vis-à-vis de leur environnement proche. Elles apparaissent ce faisant décalées en comparaison avec certains territoires voisins, dotés d'une richesse économique et d'une aptitude au développement plus apparentes. Elles disposent en revanche d'un atout considérable, jusqu'ici encore peu exploité : la proximité bâloise.

Quelles cartes jouer ?

Plusieurs dynamiques sont aujourd'hui en train de se mettre en mouvement dans l'environnement de la Région mulhousienne, outre le changement de situation en train de se dessiner pour Bâle. Le Rhin supérieur tend à concrétiser de mieux en mieux sa vocation à être un espace privilégié de coopération transfrontalière. Outre la Conférence du Rhin supérieur, qui constitue l'expression institutionnelle de la construction transfrontalière, diverses échelles de coopérations sont en train de se constituer entre collectivités publiques de part et d'autre du Rhin, notamment autour du développement des trois principales agglomérations du Rhin supérieur (Karlsruhe, Strasbourg et Bâle). S'agissant de l'agglomération bâloise, qui s'étend de fait pour partie sur la Plaine de Bade et sur la Plaine d'Alsace, c'est une instance de coordination de la planification et du développement qui est en train de se construire à l'échelle transfrontalière avec la mise en place de l'« agglomération trinationale de Bâle ». De son côté, le Réseau de villes Rhin-Sud (Belfort, Colmar, Héricourt, Montbéliard, Mulhouse, Saint-Louis) cherche à resserrer les liens entre les villes d'Alsace du Sud et du Nord Franche

Comté, s'intéressant notamment aux potentiels de développement des fonctions urbaines supérieures que pourraient générer les coopérations en réseau. Enfin, les liens entre Mulhouse et Freiburg tendent à se resserrer autour d'une convergence croissante d'intérêts. Des logiques de réseau sont en train de se développer, des positions que l'on imaginait acquises en train de changer et des coopérations en train de se nouer. Ces dynamiques sont propices à une réactualisation des offres de coopération avec Bâle. Sa nouvelle situation vis-à-vis de ses concurrentes suisses l'engage à réévaluer l'appui qu'elle pourrait trouver auprès de son hinterland alsacien, badois ou franc comtois. Les logiques de réseau en train de se constituer à l'échelle du Rhin supérieur et à l'échelle de l'espace Rhin Sud sont susceptibles, quant à elles, de donner plus de poids, d'attrait et de lisibilité aux offres de coopérations adressées aux acteurs bâlois.

Les enjeux sont de taille pour Mulhouse et sa région, car les potentialités et les complémentarités avec Bâle sont bien réelles dans divers domaines : activités logistiques, formation supérieure, offre culturelle et de loisirs, développement touristique, développement des services aux entreprises, valorisation économique de l'aéroport, aménagement du territoire et développement de l'offre de déplacements, etc...

Une telle stratégie passe toutefois par l'extension, le développement et le renforcement des réseaux de villes ou de territoires existants. C'est notamment en s'appuyant sur le maillage urbain qu'offrent le Rhin supérieur et l'axe Saône-Rhin que ces réseaux pourront prétendre atteindre une envergure d'échelle européenne.

Jean-Roch Klethi

Reims : d'Est en Ouest, les déséquilibres du bassin parisien

COMPÉTITION ENTRE TERRITOIRES

Les profondes disparités séparant l'Île-de-France des régions immédiatement périphériques ne sont plus à souligner. Mais on aurait tort de penser que les différentes composantes du bassin parisien (hors Île-de-France) évoluent de façon homogène. Un contraste sépare ainsi l'Est de l'Ouest, l'écart devant même se creuser au détriment de l'Est si les projections démographiques se confirment. Avec les 290 000 habitants de son aire urbaine, Reims constitue le pivot autour duquel pourrait s'enclencher un cycle vertueux de métropolisation. Tel est en tout cas l'un des axes majeurs du projet d'agglomération qu'elle finalise actuellement.

Prépondérante à l'échelon national, la région francilienne devient tout à fait écrasante au sein du seul bassin parisien. C'est moins la différence de population qui est en cause – 11 millions d'habitants d'un côté, 8,5 de l'autre – que sa concentration : 912 habitants/km² en Île-de-France et 83 dans le bassin parisien (hors Île-de-France). On peut également opposer les 96 % de population urbaine de la première aux 62 % du second. Terminons ce bref survol avec l'enseignement supérieur. L'Île-de-France regroupe 17 universités, une centaine de grandes écoles et 51 étudiants pour 1 000 habitants, contre 9 universités, une vingtaine de grandes écoles et 21 étudiants pour 1 000 habitants dans les académies périphériques. Mais à ce déséquilibre trop bien connu s'en rajoute un autre opposant l'Est à l'Ouest ou, plus exactement, au reste du bassin parisien. Examinons, en effet, la carte du trafic routier en 2000, telle

qu'elle a été établie par le ministère de l'Équipement. La création du carrefour autoroutier A4-A26 à Reims, entre 1974 et 1990, a eu pour conséquence logique

Le trafic routier dans le bassin parisien



de concentrer les flux sur l'agglomération rémoise. Mais on constate aussi que Rouen, Caen, Orléans, voire Le Mans, attirent des flux supérieurs à ceux de Reims. Reflet fidèle du déplacement des hommes et des marchandises, le trafic routier et autoroutier constitue en l'espèce un révélateur implacable. Les projections démographiques établies d'après les résultats du recensement de 1999 ne sont pas plus encourageantes. À partir du modèle Omphale, l'I.N.S.E.E. a publié notamment une évolution prévisible des régions et départements français à l'horizon 2030. Ces calculs montrent que le Centre, la Basse-Normandie, la Haute-Normandie et deux départements sur trois de la Picardie (la Somme et surtout l'Oise) gagneront de la population. Inversement, l'Aisne pourrait perdre 31 000 habitants, les Ardennes 40 000 et la Marne 13 000.

Toulouse : quels équipements pour une métropole compétitive ?

L'analyse comparative des villes européennes⁽¹⁾ a établi des positions relatives selon certains des aspects majeurs de leur développement et de leur ouverture européenne. Toulouse, selon ce classement, appartient de par son dynamisme démographique et sa spécialisation universitaire à la quatrième classe, au même rang que certaines capitales (Athènes, Copenhague, Dublin, Helsinki et Oslo). Cependant, l'accessibilité demeure un facteur majeur du développement de l'intégration dans le système des villes et de leurs territoires limitrophes. De ce point de vue, la métropole toulousaine doit compléter ses atouts en matière de grands équipements.

- Cinquième aire urbaine de France en terme de population, l'aire urbaine de Toulouse se situe après Paris, Lyon, Marseille et Lille.
- Un rythme très soutenu de croissance démographique (1,5 % par an). Avec 120 000 habitants supplémentaires de 1990 à 1999, l'aire urbaine de Toulouse est celle qui contribue le plus après Paris à la croissance urbaine française.
- Une forte attractivité nationale et internationale.

Les nouveaux habitants proviennent :

- pour trois-quarts d'entre eux, de l'extérieur de la région Midi-Pyrénées, et en particulier des autres grandes agglomérations et des autres régions du Sud de la France ;
- pour un quart, des autres espaces régionaux de Midi-Pyrénées.

Toulouse, une métropole attractive

Promue métropole d'équilibre dans les années 60, Toulouse bénéficie alors de transferts d'activités dans des secteurs de pointe, en particulier l'aéronautique, le spatial et l'électronique. Décentralisation, dynamisme économique et technologique ont transformé cette capitale régionale en pôle européen.

Au début des années 1990, Toulouse est qualifiée de principale métropole aéronautique de l'Europe. Avec 100 000 étudiants, elle se place comme le deuxième pôle universitaire de France et permet, grâce à ses laboratoires, notamment dans les technologies d'avenir à la région Midi-Pyrénées d'être classée quatrième région française dans le domaine de la recherche.

Ce positionnement économique est renforcé par l'attractivité que suscite l'essor toulousain auprès de la population qualifiée. Les flux migratoires ne cessent d'augmenter, en lien avec l'ensemble des régions, notamment la région parisienne.

Les arrivants proviennent pour seulement un tiers de la région Midi-Pyrénées, mais l'accroissement démographique de celle-ci se concentre désormais principalement sur l'aire urbaine de Toulouse ; les petites et moyennes villes régionales bénéficient de façon marginale de l'essor de la métropole, en dehors de sa zone d'influence.

(1) C. Rozenlat, P. Cicille

L'inscription de Toulouse dans la compétition européenne

L'agglomération toulousaine, de faible densité démographique et de faible densité industrielle, a longtemps été tenue à l'écart des grands circuits économiques traditionnels, des grands axes, des grands flux de l'Europe.

Mais la métropole toulousaine est aujourd'hui définitivement, au cœur du Grand Sud-Ouest, un point de passage obligé entre Atlantique et Méditerranée, entre la France et l'Espagne, et en même temps, au carrefour d'un espace régional de plus en plus circulé.

Ainsi, depuis plus d'une décennie, la métropole toulousaine voit ses échanges avec l'espace européen et les autres continents s'accélérer, permettant d'augurer une croissance exponentielle de la demande de mobilité sur les liaisons inter-régionales et internationales dans les prochaines années.

Toulouse ambitionne désormais d'acquiescer le statut de métropole européenne, même si elle ne dispose pas aujourd'hui de tous les attributs nécessaires, notamment pour ce qui concerne les grands équipements d'infrastructures de transport. Cette ambition était déjà contenue dans le projet d'agglomération de 1995 «Toulouse, un cap pour le long terme».

Le contexte national et international en pleine évolution : mondialisation des échanges, compétition entre les grandes aires métropolitaines d'Europe, apparition de nouvelles technologies, confrontent aujourd'hui l'agglomération toulousaine à une concurrence constante. Ainsi la stratégie locale reformulée dans le projet d'agglomération de 2003 oriente cette métropolisation en axant son développement sur des spécificités fortes, de préférence à une croissance tous azimuts, et le renforcement simultané de son attractivité et de son rayonnement.

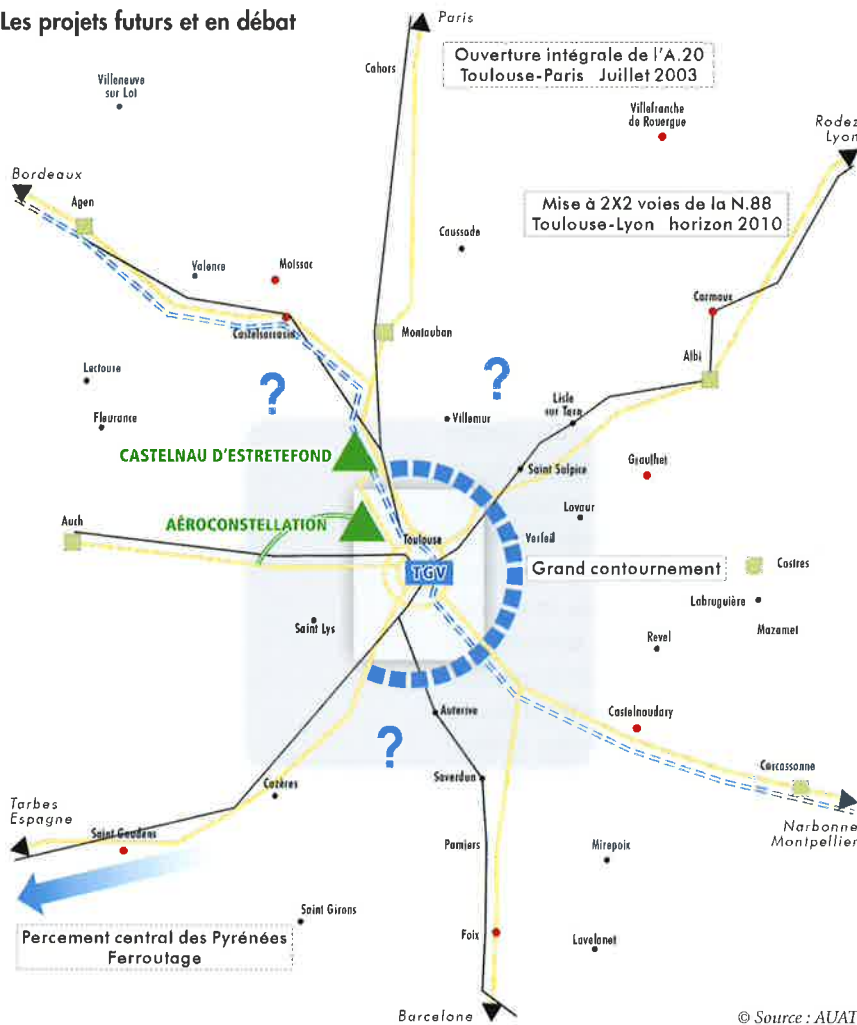
Le positionnement à l'international de Toulouse-métropole doit être constamment consolidé, en confortant les pôles d'excellence et les grands équipements d'intérêt métropolitain, véritables vitrines de l'aire métropolitaine, en soutenant les pôles en émergence, en diversifiant les secteurs d'activité et en développant les partenariats entre formation, recherche et industrie. D'autre part, produire «une ville plus solidaire et équilibrée» constitue également l'un des enjeux du projet d'agglomération. Les conditions de cet équilibre s'appuient prioritairement sur la capacité de la métropole à offrir un large spectre de services aux populations et aux entreprises, et d'améliorer l'accès à l'emploi, notamment en adaptant le système de formation aux besoins réels des entreprises et en soutenant de nouvelles filières d'activités au regard de la diversité des qualifications.

L'indispensable effort d'équipement en matière d'infrastructures de transport

Le développement de Toulouse-métropole ne peut être assuré qu'en poursuivant l'effort d'équipement en matière d'infrastructures de transports. La métropole toulousaine doit poursuivre ses efforts de désenclavement : l'insertion de Toulouse dans l'espace environnant, aux différentes échelles, régionale, nationale et européenne ne peut être assurée qu'avec le désenclavement de l'agglomération et la mise en œuvre d'un excellent niveau de communication.

Le positionnement de l'agglomération doit être assuré en cohérence avec le développement de l'aire métropolitaine dans sa globalité, car elle contribue fortement à l'organisation et à la construction des territoires auxquels

Les projets futurs et en débat



Territoires à enjeux Futur engagé et projets en débat

- Contournement est et sud
- Site nouvel aéroport (recherche)
- Grand projet logistique
- Gare TGV
- Voie TGV

Les projets futurs et en débat

La carte présente les grands projets structurants concernant l'aire urbaine. Certains sont des projets décidés et parfois en cours de réalisation (Aéro-constellation, plate-forme logistique,...) et font partie du futur engagé de l'agglomération ; d'autres projets sont encore en débat (aéroport, TGV, grand contournement Est et Sud). Les figurés bleus repèrent ces territoires de projet, dans l'état actuel du débat.

elle appartient : aire urbaine, région Midi-Pyrénées, « Grand Sud-Est » français, Sud-Ouest européen,... Il sera nécessaire de construire dans ce cadre un espace de solidarité pertinent en matière de développement local, pour peser face aux grandes métropoles européennes. Cela passe par la recherche de nouvelles complémentarités avec l'espace régional de proximité et notamment avec les territoires périurbains et les villes moyennes de proximité.

Les axes de progrès du projet d'agglomération 2003

Réaliser les équipements nécessaires au bon fonctionnement de la métropole, garantir un bon niveau de communication et d'échange pour les hommes et les marchandises dans l'espace régional, national et européen.

À l'échelle du Grand Sud-Ouest européen :

- réserver l'assiette foncière pour une nouvelle plate-forme aéroportuaire d'intérêt métropolitain ;
- demander l'inscription prioritaire, du TGV Grand Sud permettant de relier Toulouse à Paris (via Bordeaux) et à l'axe méditerranéen Marseille-Barcelone (via Narbonne), sans exclure l'hypothèse d'une liaison à grande vitesse complémentaire, Paris-Toulouse via Limoges ;
- achever l'amélioration de la liaison routière vers Barcelone (A66) par les tunnels du Puymorens et de Cadi ;
- soutenir le ferroutage notamment pour la traversée des Pyrénées entre Toulouse et Madrid (via Saragosse).

À l'échelle de l'aire métropolitaine ou de l'espace régional :

- engager l'étude d'un projet de grand contournement d'agglomération, prenant en compte la mise en service complète de l'itinéraire autoroutier

Paris-Toulouse-Espagne (A20/A62/A68/A66/A64) ;

- achever l'étoile autoroutière régionale ;
- réaliser l'étoile ferroviaire régionale TER (en direction des villes moyennes proches) et une nouvelle gare centrale.

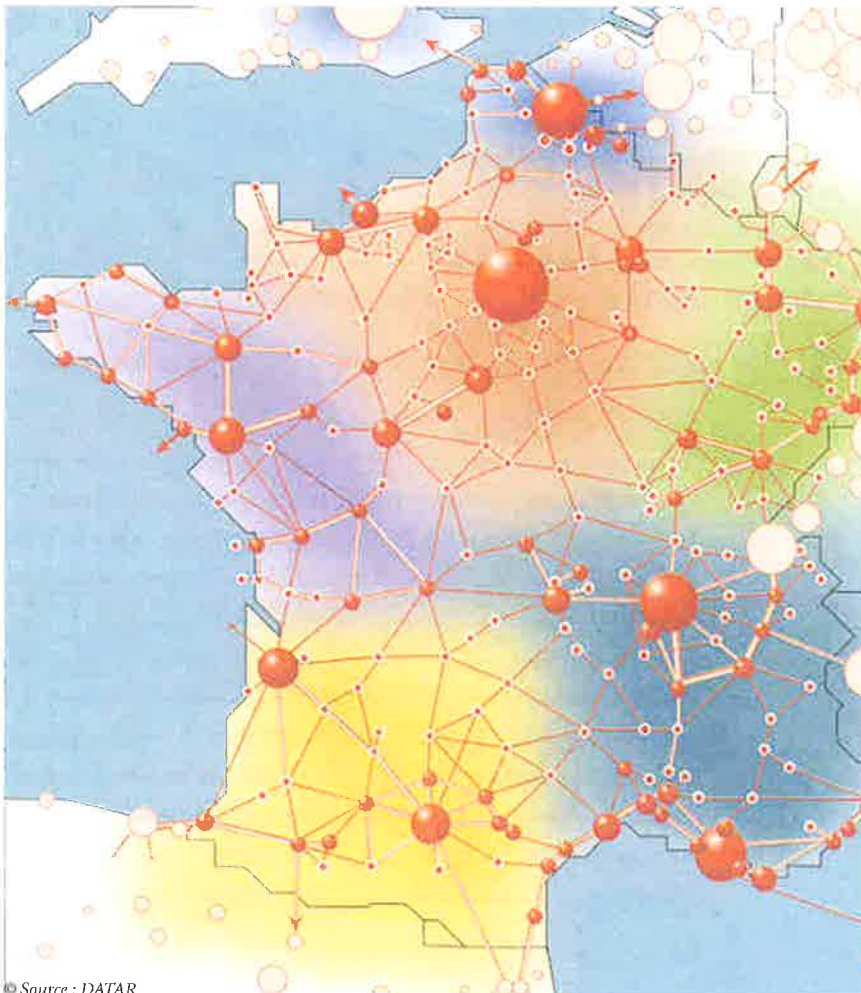
À l'échelle de l'agglomération :

- mettre en œuvre les projets de transports en commun du Plan des déplacements urbains ;
- achever et renforcer le réseau structurant de voirie d'agglomération et développer le réseau secondaire multimodal destiné à irriguer le développement urbain entre la périphérie et le cœur de l'agglomération.

Conforter la position à l'international de Toulouse-métropole

Cela passe principalement par le renforcement des pôles d'excellence de l'aéronautique et du spatial, par le développement d'un pôle santé et biotechnologies, par la confortation du partenariat recherche, industrie, collectivités locales, par la définition des interventions publiques d'accompagnement (formation, aide à la création d'entreprises, au transfert de technologie,...), par un plan d'action pour la reconversion du pôle chimique, par

Une agglomération en relation avec un espace régional et européen



© Source : DATAR

la promotion de nouveaux grands équipements de centralité, par le renforcement des fonctions de centralité, facteurs de rayonnement culturel.

Promouvoir l'aire métropolitaine : une communauté de destin de rang européen

Favoriser l'échange et le dialogue à l'échelle de l'aire métropolitaine (agglomération toulousaine, département, région et villes moyennes), afin de définir les complémentarités et les cohérences en termes d'équipements et de services, de développement économique et d'accueil résidentiel, afin de renforcer l'armature urbaine de proximité.

Le souci de fédérer les énergies

Pour une plus grande coordination à l'échelle de l'agglomération, il conviendra de rechercher une meilleure organisation des compétences entre les différentes structures intercommunales et le niveau communal.

Dans cette perspective, une coordination pourrait être mise en place entre les décideurs publics qui devront demain travailler ensemble sur la concrétisation des Projets d'intérêt métropolitain :

- le désenclavement de la métropole (route, fer, air) ;
- les infrastructures routières d'agglomération ;
- les grands équipements de centralité ;
- la reconversion du pôle chimique.

Il serait nécessaire de poursuivre le travail engagé sous l'égide de l'État entre l'ensemble des collectivités locales et territoriales présentes sur l'aire urbaine (342 communes), pour établir le diagnostic de ce territoire, en mesurer les enjeux et définir une stratégie globale de planification à moyen terme.

Le renforcement de la métropole toulousaine dans le Grand Sud-Ouest européen

Le développement de ces coopérations à l'échelle européenne (réseaux euro-cités, programmes européens spécifiques), régionale (Région-Métropole) ou macro-régionale est indispensable, à l'heure où les métropoles sont inéluctablement entraînées dans une compétition internationale qui les oblige à valoriser leurs différences et à renforcer leur identité.

Les sujets de préoccupation à moyen terme :

- conforter son rayonnement, son attractivité et sa notoriété dans les domaines économique et culturel,
- peser dans les grands débats publics et être identifié comme un partenaire obligé des pouvoirs publics (Etat, CEE,...), dans la programmation des actions de développement du territoire,
- développer des formes de représentation, de promotion et de défense des intérêts métropolitains.

Clarisse Schreiner

La Fédération nationale des agences d'urbanisme et l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Île-de-France remercient les agences d'urbanisme et leurs collaborateurs pour leur participation à la production de ce document.

Leurs remerciements vont également à l'ensemble des partenaires dont le soutien financier ou l'action ont aidé à la réalisation de la 24^e rencontre nationale, notamment le ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, la Région Île-de-France, la Ville de Paris, la Caisse des dépôts et consignations, la SNCF, la RATP, le groupe La Poste, le Port autonome de Paris.



Des pommes, des oranges et des...

Certes, elles ont des traits communs : elles poussent sur des arbres et ont des pépins.

Mais la pomme est différente de l'orange et vice-versa !

Un seul coup d'œil suffit : la pomme est verte, grise, rouge, jaune mais certainement pas pomme, tandis que l'orange est orange.

Dès lors, on procède différemment pour l'une et l'autre selon ce qu'on veut obtenir. Ainsi, on prend la précaution de peler l'orange avant de la manger alors qu'on peut croquer la pomme directement. Par contre, on se délecte des peaux d'orange confites (au chocolat) et on jette les pelures de pommes dans la poubelle « déchets organiques ».

Pour obtenir un jus, on préfère l'orange, surtout si on possède un presse-citron.

Mais on n'a jamais entendu parler d'orange au four.

Pour résumer, on utilise les différentes propriétés de chacune pour en tirer le meilleur parti. Ce qui présuppose d'identifier ces propriétés.

Il semble que la « résorption » des disparités territoriales passe par l'identification des différentes propriétés des territoires afin d'envisager des actions appropriées plutôt que par la volonté obstinée de faire du calva avec n'importe quel fruit pour déclarer ensuite qu'ils sont inaptes à la consommation.

Sur ce, bon appétit.

Olivier Bails

Agence d'urbanisme de la région grenobloise

PARTENAIRES

DE LA 24^e RENCONTRE NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

5, 6 ET 7 NOVEMBRE 2003



**MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS,
DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER**
Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
Arche de la Défense - Paroi Sud - 92055 La Défense Cedex
tél. 01 40 81 21 22 - fax : 01 40 81 94 49
www.equipement.gouv.fr



RÉGION ÎLE-DE-FRANCE
33, rue Barbet-de-Jouy - 75007 Paris
tél. 01 53 85 53 85 - fax : 01 53 85 53 89
www.iledefrance.fr



FNAU
Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
1, rue de Narbonne - 75007 Paris
tél. 01 45 49 32 50 - fax : 01 45 49 94 46
www.fnau.org



VILLE DE PARIS
Hôtel de Ville
75196 PARIS RP
tél. 01 42 76 40 40
www.paris.fr



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS
Direction régionale Ile-de-France
110, rue de l'Université - 75343 Paris Cedex 07
tél. 01 49 55 68 10 - fax : 01 49 55 68 93
www.caissedesdepots.fr



SNCF
Société Nationale des Chemins de Fer Français
34, rue du Commandant Mouchotte - 75699 Paris Cedex 14
tél. 01 53 25 60 00
www.sncf.com



RATP
Régie Autonome des Transports Parisiens
54, quai de la Râpée - 75599 Paris
tél. 01 44 68 20 20
www.ratp.fr



GRUPE LA POSTE

GROUPE LA POSTE
Direction du Service Public et de l'Aménagement du Territoire
44, boulevard de Vaugirard
75757 Paris Cedex 15
tél. 01 55 44 00 00
www.laposte.fr



PORT AUTONOME DE PARIS
Mission du développement et de l'Environnement
1, quai de Grenelle - 75015 Paris
tél. 01 40 58 43 42
www.paris-ports.fr



IAURIF
**Institut d'Aménagement et d'Urbanisme
de la Région d'Ile-de-France**
15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15
tél. 01 53 85 77 40 - fax : 01 53 85 76 02
www.iaurif.org

DERNIERS VOLUMES PARUS en vente à l'I.A.U.R.I.F.

15, rue Falguière, 75740 Paris Cedex 15 - Tél. : 01.53.85.79.37. <http://www.iaurif.org>
abonnement par correspondance : chèque à l'ordre de l'I.A.U.R.I.F.



N°
133/134

2^e trim 2002
3^e trim 2002

France : 60 €
Etranger : 65 €

**ESPACES PUBLICS :
ESPACES DE VIE, ESPACES DE VILLE**

LES ESPACES PUBLICS : RETROUVER L'URBANITÉ
HERVÉ GAY, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'IAURIF

ESPACE PUBLIC, ESPACE DE VIE, ESPACE DE VILLE
FRANÇOIS DUGÉNY, IAUURIF

ESPACES PUBLICS : ENTRE INSÉCURITÉ ET HOSPITALITÉ
CÉLINE LOUDIER ET JEAN-LOUIS DUBOIS, IAUURIF

SÉCURITÉ ET ESPACES PUBLICS : LE RÔLE DE L'AMÉNAGEMENT URBAIN
CÉLINE LOUDIER ET JEAN-LOUIS DUBOIS, IAUURIF

SÉCURITÉ ET AMÉNAGEMENT : 6 EXPÉRIENCES RÉCENTES
CÉLINE LOUDIER, JEAN-LOUIS DUBOIS, AUDREY GAUTHIER ET CLAIRE MOULINIÉ, IAUURIF

EXPÉRIENCES NORD-AMÉRICAINES
CÉLINE LOUDIER, IAUURIF

ESPACES PUBLICS ET PLANS VERTS : UN MARIAGE D'AVANT GARDE
ÉLISABETH BORDES-PAGÉS, IAUURIF

IL Y A VINGT ANS, LA NAISSANCE DES PLANS VERTS
ÉLISABETH BORDES-PAGÉS, IAUURIF

DES DYNAMIQUES MISES EN ŒUVRE AUX PERSPECTIVES
ÉLISABETH BORDES-PAGÉS, IAUURIF

LES PLANS VERTS EN ACTIONS
ÉLISABETH BORDES-PAGÉS, GÉRARD ABADIA, NELLY BARBIERI, ANDRÉ BROILLET,
FRANÇOIS DUGÉNY ET CHRISTIAN THIBAUT, IAUURIF

BIBLIOGRAPHIE
BREVES RENCONTRES
BIBLIO BREVES



N°
135

4^e trim 2002

France : 36 €
Etranger : 38 €

**PERFORMANCES ÉCONOMIQUES
DES RÉGIONS EUROPÉENNES**

QUELLE COMPÉTITIVITÉ POUR LES MÉTROPOLIS EUROPÉENNES ?
DANIEL BRUNEL

LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES ET L'ENVIRONNEMENT
ÉCONOMIQUE RÉGIONAL
DOMINIQUE LECOMTE

VILLES ET RÉGIONS URBAINES : DES COMPARAISONS FIABLES
DOIVENT REPOSER SUR DES TERRITOIRES COMPARABLES
Pr. PAUL CHESHIRE - Dr. GALINA GORNOSTAEVA

COMPÉTITIVITÉ DES VILLES : QUELLE IMPORTANCE AU XXI^e SIÈCLE ?
Pr. IAN GORDON

LES PROFILS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES RÉGIONS URBAINES FONCTIONNELLES

- LE PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DE PARIS
THIERRY PETIT
- LE PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DE DUBLIN
Dr. BRENDAN WILLIAM
- LE PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DE LA RANDSTAD
THIERRY PETIT
- LE PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DE LONDRES
Pr. PAUL CHESHIRE
- LE PROFIL SOCIO-ÉCONOMIQUE DE RH^M-RUHR
WOLFGANG KNAPP ET PETER SCHMITT

LE POSITIONNEMENT ÉCONOMIQUE DES MÉTROPOLIS DU NORD-OUEST
DE L'EUROPE
DOMINIQUE LECOMTE

TRANSPORT, ACCESSIBILITÉ ET COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE
WOLFGANG KNAPP

IMMOBILIER DE BUREAUX ET COMPÉTITIVITÉ DES MÉTROPOLIS
DU NORD-OUEST DE L'EUROPE
RENAUD DIZIAIN

LES CAPACITÉS SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES DES RÉGIONS
EUROPÉENNES
VINCENT GOLLAIN

LA GOUVERNANCE DANS LES RÉGIONS URBAINES FONCTIONNELLES
WOLFGANG KNAPP

LES GRAPPES D'ENTREPRISES, FACTEUR DE LOCALISATION DES ACTIVITÉS
À FORTÉ VALEUR AJOUTÉE DANS LES RÉGIONS EUROPÉENNES
VINCENT GOLLAIN - SYLVAIN COGNET - Dr. BRENDAN WILLIAM

LES INDUSTRIES DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION,
DE LA COMMUNICATION ET DU MULTIMÉDIA EN ÎLE-DE-FRANCE
VINCENT GOLLAIN

L'INDUSTRIE LIÉE À LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
DANS LA RÉGION RHIN-RUHR
WOLFGANG KNAPP

LE CLUSTER DES MÉDIAS À LONDRES
Dr. GALINA GORNOSTAEVA - Pr. PAUL CHESHIRE

LE CLUSTER DE L'INDUSTRIE FINANCIÈRE À DUBLIN
Dr. BRENDAN WILLIAM - PATRICK SCHIELS

LES MÉTROPOLIS DU NORD-OUEST DE L'EUROPE EN CHIFFRES



N°
136

1^{er} trim 2003

France : 36 €
Etranger : 38 €

**FRANGES DES MÉTROPOLIS
DES TERRITOIRES DE PROJETS**

FRANGES DES MÉTROPOLIS EUROPÉENNES : DES TERRITOIRES DE PROJETS
HERVÉ GAY, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'IAURIF

LA MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT DES FRANGES URBAINES :
UN ENJEU MAJEUR POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DES MÉTROPOLIS
JEAN-PIERRE PALISSE, IAUURIF

LES FRANGES URBAINES DES GRANDES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

LES CADRAGES RÉGIONAUX ET LOCAUX

LA MÉTROPOLIS FRANCILIENNE

LE SUD-EST ANGLAIS

LA PROVINCE DE HOLLANDE MÉRIDIONALE

LA RÉGION DE LA RHUR

LA RÉGION RHEIN-NECKAR

ANALYSE THÉMATIQUE DES FRANGES DES MÉTROPOLIS

ESPACES NATURELS ET AGRICOLES
PILOTAGE : KOMMUNALVERBAND RHURGEBIET ET RAUMORDNUNGSVERBAND RHEIN-NECKAR

INTERACTION VILLE-CAMPAGNE
PILOTAGE : SERPLAN

MAÎTRISE DES DÉPLACEMENTS
PILOTAGE : IAUURIF

INSTITUTIONS
PILOTAGE : PROVINCE DE HOLLANDE MÉRIDIONALE

RECUEIL DE BONNES PRATIQUES

LE SÉMINAIRE FINAL :
RESTITUTION DU PROJET ET OUVERTURES
PILOTAGE : ANNE-VÉRONIQUE VERNARDET, IAUURIF

BIBLIOGRAPHIE
BIBLIO BREVES
BREVES RENCONTRES
BREVES LECTURES