

Point quantitatif SDRIF 1 - Population, emploi et urbanisation

Les évolutions de la population, de l'emploi et de l'urbanisation observées en Ile-de-France sont-elles compatibles avec les perspectives annoncées dans le SDRIF pour la période 1990-2015 ? La publication récente par l'Insee des résultats du recensement de la population de 1999 et par l'aurif des chiffres relatifs à l'occupation du sol (MOS 1999), permettent de faire un premier point quantitatif sur la mise en œuvre du schéma directeur. Sur la base d'un tableau de bord, l'aurif propose quelques observations qui devraient alimenter le débat et suggérer des pistes d'investigation et de réflexion complémentaires.



Y. Arthus-Bertrand, Médiathèque Laurif

Une méthode d'évaluation la plus fiable possible

Le dernier schéma directeur proposait un ensemble de perspectives quantitatives, progressivement constitué au cours de la procédure d'élaboration, depuis la publication du Livre blanc en janvier 1990 jusqu'à l'arrêté du document en avril 1994. Cet ensemble comportait notamment des hypothèses quant aux liens — à l'échelle de la région et de chacun de ses départements — entre perspectives d'évolution de la population et de la construction de logement, de l'emploi et de la construction de locaux d'activités, et enfin de la construction (de logements et de locaux d'activités) et de l'urbanisation.

Le statut juridique incertain de ces différentes perspectives quantitatives rend délicate toute démarche — d'évaluation ou de bilan quantitatifs du SDRIF. En effet, ces «chiffres» ne constituent ni des «objectifs», ni des «normes», ni des «règles», même s'ils ont servi à l'État pour encadrer les documents d'urbanisme locaux (dans les «porter à connaissance») et les programmes de construction (par les conventions d'agrément).

Pourtant, il apparaît indispensable d'assurer un suivi quantitatif de la mise en œuvre du SDRIF notamment grâce à l'application d'un «tableau de bord du SDRIF» réalisée par l'aurif

dans le cadre d'un contrat d'objectifs avec la DREIF. Or, les données de base considérées par le SDRIF (évolution de la population, de l'emploi et consommation d'espaces non urbains) sont trop soumises à des variations cycliques fortes pour rendre ce suivi pertinent sur une période relativement courte (1990-1999). Des données supplémentaires (taux d'emploi* et densité humaine des espaces urbains*) ont été croisées avec les premières pour en atténuer les variations cycliques, mais aussi pour mieux apprécier le respect de deux principes du SDRIF : principe d'équilibre (par le taux d'emploi) et principe d'économie d'espaces (par la densité humaine des espaces urbains).

Par ailleurs, les échelles géographiques publiées dans le SDRIF, région et départements, s'avèrent trop larges pour que le suivi quantitatif soit instructif. Les perspectives par secteurs et par ensembles de secteurs (couronnes, moitiés est et ouest, territoires particuliers), non publiées mais sous-jacentes dans le SDRIF, ont donc été utilisées pour faire le point sur la réalisation quantitative des principaux objectifs qualitatifs du SDRIF :

- préserver et valoriser la couronne rurale,
- épargner la «ceinture verte»,
- renforcer le polycentrisme en s'appuyant sur les sites stratégiques destinés à prendre le relais des villes nouvelles...

* Voir glossaire en fin d'article.

Point quantitatif SDRIF
1 - Population, emploi
et urbanisation

Un ralentissement souhaité de la croissance démographique...

Le SDRIF fixait à 45 000 habitants par an l'augmentation de la population régionale entre 1990 et 2015, visant un fort ralentissement de la croissance démographique au regard de l'augmentation de 73 500 habitants par an observée entre 1982 et 1990. Le recensement de 1999 a montré que ce ralentissement s'était produit puisqu'il évaluait à 32 500 habitants par an la croissance de la population entre 1990 et 1999. Ce chiffre étant probablement sous-évalué (comme l'explique la note rapide sur le bilan du SDRIF n° 21), on peut considérer que la croissance démographique de la période 1990-1999 a été proche des objectifs du SDRIF.

... Mais une baisse imprévue de l'emploi

Parallèlement, l'emploi régional a diminué de 3 500 emplois par an entre 1990 et 1999 (une période marquée par un net ralentissement économique), alors que les perspectives étaient de + 29 000 emplois par an entre 1990 et 2015. Contrairement aux objectifs du SDRIF, le taux d'emploi régional s'est nettement dégradé, passant de 0,95 en 1990, à 0,92 en 1999.

Une consommation d'espace naturel toujours importante...

Le SDRIF prévoyait que les 53 000 logements et les quatre millions de m² d'activités et d'équipements qu'il considérait nécessaires de construire chaque année se répartiraient entre le tissu

L'urbanisation nouvelle en zone «saumon» et «ailleurs»

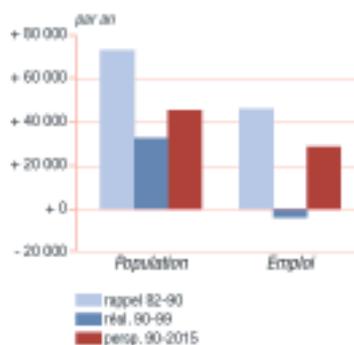
L'analyse de l'urbanisation nouvelle entre 1990 et 1999 amène à considérer, outre l'urbanisation envisagée par le SDRIF dans les zones urbanisables et partiellement urbanisables et dans les communes concernées par le développement modéré, une importante urbanisation nouvelle localisée hors de ces zones.

La quasi-totalité (87 %) de cette urbanisation nouvelle s'est localisée, dans les communes non concernées par le développement modéré, dans les espaces considérés par le SDRIF comme déjà urbanisés en 1990 (espaces «saumon» sur la carte du SDRIF), et plus précisément :

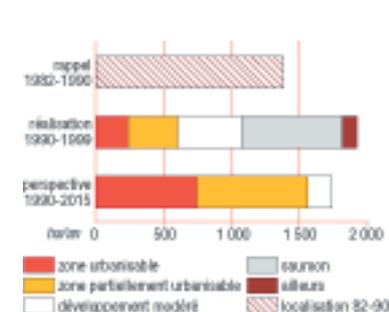
- dans des espaces non urbanisés selon le MOS de 1990 (souvent en zone U dans les POS) enclavés au sein de ces espaces «saumon» ;
- dans des espaces non urbanisés selon le MOS de 1990 mais considérés par le SDRIF comme des «coups partis» déjà ouverts à l'urbanisation (souvent en zone NA dans les POS) et à ce titre rattachés aux espaces «saumon» ;
- enfin, dans la frange située entre le contour précis des espaces urbanisés selon le MOS de 1990 et le contour plus approximatif que le SDRIF dessine pour les espaces «saumon», augmenté de la marge d'incertitude relative au contour de ces zones (de l'ordre de 300m, voir «Avertissement» du SDRIF 1994) et inhérente à l'échelle de la carte du SDRIF (1:150 000). Cette urbanisation nouvelle, localisée dans la marge d'incertitude des zones du SDRIF, découle de l'interprétation de la carte du SDRIF «sur le terrain», lors de l'élaboration des documents d'urbanisme locaux.

Toutefois, une partie résiduelle (13 %) s'est localisée «ailleurs», toujours dans les communes non concernées par le développement modéré, mais dans les espaces colorés en vert (bois ou forêts, espaces paysagers ou espaces verts) ou en jaune (espaces agricoles) sur la carte du SDRIF.

Évolution de la population et de l'emploi en Ile-de-France



Localisation de l'urbanisation régionale



urbain existant (environ deux tiers) et les espaces d'urbanisation nouvelle (environ un tiers). Ayant par ailleurs pour objectif de limiter la consommation d'espaces naturels à 1 750 hab/an, il prévoyait l'ouverture à l'urbanisation de 43 450 hectares dont 43 % dans les zones urbanisables* (zones carroyées), 47 % dans les zones partiellement urbanisables* (zones hachurées) et les 10 % restant dans le cadre du développement modéré* des bourgs et villages. En réalité, entre 1990 et 1999, selon le MOS, 1 900 hectares environ ont été urbanisés chaque année, c'est-à-dire légèrement plus que souhaité, malgré une croissance plus faible que prévu.

... Et répartie sur le territoire régional de manière très différente

Pourtant, sur un tiers de la période de référence du SDRIF, seulement 12 % des zones urbanisables et 16 % des zones partiellement urbanisables ont été consommés.

En revanche, 24 % de l'urbanisation (soit 470 hectares par an) est située dans des communes concernées par le développement modéré des bourgs et villages et près de 40 % (soit 740 hectares par an) est situé dans des enclaves non bâties ou

Point quantitatif SDRIF
 1 - Population, emploi
 et urbanisation

en frange d'espaces déjà urbanisés en 1990, c'est-à-dire sur des terrains situés dans la zone «saumon» du SDRIF (voir l'encadré ci-contre).

**Déjà «lancés»,
 les Hauts-de-Seine,
 les Yvelines, et la Seine-
 et-Marne connaissent un
 développement plus rapide
 que les autres**

Les Hauts-de-Seine ajoutent à un dynamisme persistant de l'emploi (sauf au nord) un essor résidentiel plus rapide que prévu, notamment dans le site stratégique du Val de Seine («Billancourt»).

À l'inverse, Paris connaît une forte baisse de la population et surtout de l'emploi, et le ralentissement de l'urbanisation escompté par le SDRIF dans la frange est du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis n'est pas relayé par le renouvellement urbain des sites stratégiques de ces départements (Plaine Saint-Denis et Seine Amont). En Seine-et-Marne, département symbole de la volonté du SDRIF d'infléchir à la baisse l'augmentation de la population et à la hausse celle de l'emploi en grande couronne, la vitalité de Marne-la-Vallée et de Roissy ne capte qu'une partie du développement, qui se reporte sur les franges de l'agglomération et sur la couronne rurale.

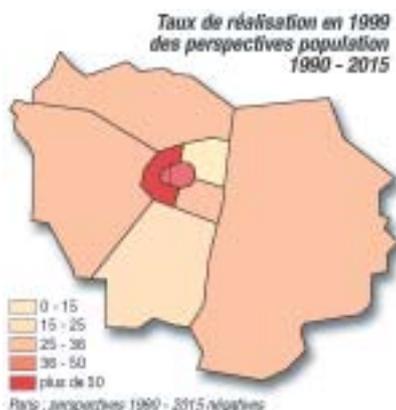
De même, dans les Yvelines, le dynamisme de Versailles et de Saint-Quentin compense l'enlèvement de la Seine Aval mais n'empêche pas (et même favorise peut-être) une urbanisation accrue dans la couronne rurale. Dans l'Essonne, les perspectives exceptionnellement ambitieuses du SDRIF s'avèrent difficiles à tenir, notamment dans la moitié nord du département. Dans le Val-d'Oise, Cergy et surtout Roissy garantissent un équilibre glo-

bal entre emploi (plutôt à Roissy) et population (plutôt à Cergy), et une urbanisation globalement dense.

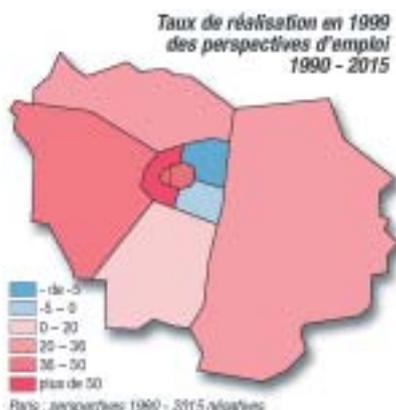
**L'emploi se desserre
 mais moins loin
 que la population**

Tandis que la population stagnait et que l'emploi se détériorait en zone centrale entre 1990 et 1999, l'augmentation relativement forte de la population hors zone centrale se répartissait à 70 % en couronne périurbaine et 30 % en couronne rurale, et celle de l'emploi à 91 % en couronne périurbaine et seulement 9 % en couronne rurale.

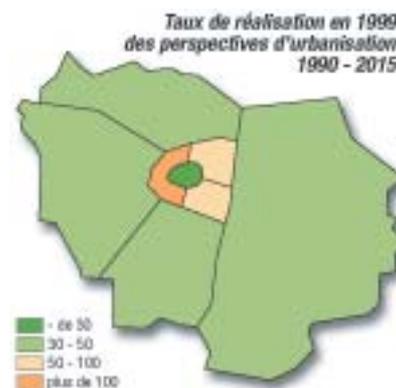
Ce «dessalement», moins fort et plus lointain pour la population que pour l'emploi, a entraîné au cours de la période une baisse inédite du taux d'emploi en zone centrale et une poursuite de la baisse en couronne rurale contrairement aux perspectives quantitatives du SDRIF, mais une accélération de la hausse en couronne périurbaine, aussi bien en villes nouvelles qu'en dehors des villes nouvelles.



Source : INSEE - RGP 1999, interprétation du SDRIF

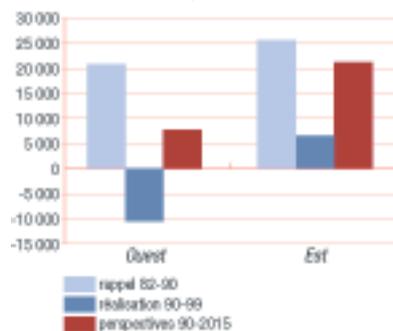


Source : INSEE - RGP 1999, interprétation du SDRIF



Source : IAURIF - MOS 1999, interprétation du SDRIF

Évolution de l'emploi à l'est et à l'ouest (Paris compris)



Le difficile rééquilibrage Est-Ouest

Les perspectives quantitatives du SDRIF traduisaient une volonté de rééquilibrage de l'emploi au profit de l'est de l'Ile-de-France, qui devait accueillir, notamment dans les sites stratégiques de la Plaine Saint-Denis, de Seine Amont, de Roissy et de Marne-la-Vallée, 73 % de l'augmentation de l'emploi régional entre 1990 et 2015 alors qu'il ne comptait que 45 % de l'emploi régional en 1990.

Si l'évolution de l'emploi a été nettement plus forte à l'est (d'une méridienne passant par le centre de Paris) entre 1990 et 1999 (+6 600 contre -10 400 emplois par an à l'ouest, mais +9 600 à l'est contre +10 500 à l'ouest hors Paris), celle-ci n'a entraîné qu'un léger redressement du taux d'emploi. Surtout, elle a été très inégalement répartie, au profit des pôles de Roissy et Marne-la-Vallée et au détriment de la Plaine Saint-Denis et de la Seine Amont.

Le rôle positif et structurant des villes dans la couronne périurbaine

Les perspectives quantitatives du SDRIF ne traduisaient que partiellement la volonté affichée de réduire le rôle de la couronne périurbaine (villes nouvelles à achever et «ceinture verte» à protéger) dans les évolutions régionales : en effet, la couronne périurbaine devait accueillir 66 % de l'augmentation de la population et 73 % de celle de l'emploi entre 1990 et 2015 alors qu'elle ne comptait que 38 % de la population et 27 % de l'emploi en 1990. L'urbanisation induite devait consommer 34 % des

espaces encore non urbains en villes nouvelles et 2 % hors villes nouvelles entre 1990 et 2015.

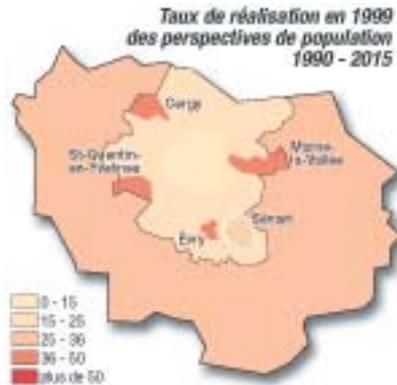
Si la couronne périurbaine présente, entre 1990 et 1999, des premières tendances satisfaisantes tant en matière de population, d'emploi, de consommation d'espaces, que de taux d'emploi et de densité des espaces urbains, elle le doit nettement aux villes nouvelles. En effet, celles-ci ont accueilli 45 % de l'augmentation de la population et 50 % de celle de l'emploi en ne mobilisant que 28 % de l'urbanisation nouvelle de la couronne périurbaine.

Les sites stratégiques, relais des villes nouvelles ?

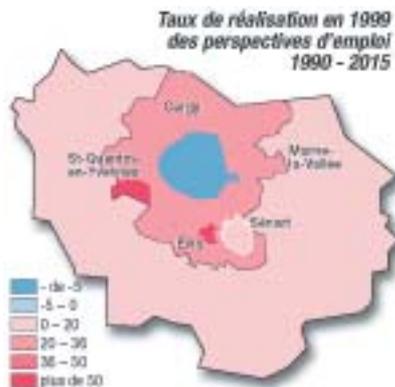
Pour prendre le relais des villes nouvelles dans leur rôle de captation et de polarisation de la croissance de la population et/ou de l'emploi, le SDRIF désignait trois types de sites stratégiques : les sites de redéveloppement de proche couronne (Seine-Amont, Plaine-Saint-Denis/Le Bourget/Gennevilliers, Billancourt), les centres d'envergure européenne (Roissy, Massy-Saclay, Marne-la-Vallée, Paris, La Défense) et la Seine Aval.

Alors que ces territoires n'avaient globalement accueilli que 20 % de l'augmentation de la population francilienne entre 1982 et 1990, ils devaient en accueillir 30 % entre 1990 et 2015 (la part des villes nouvelles passait dans le même temps de 36 à 23 %). Pour l'emploi, la part des sites stratégiques passait de 30 à 37 %, celle des villes nouvelles de 33 à 30 %.

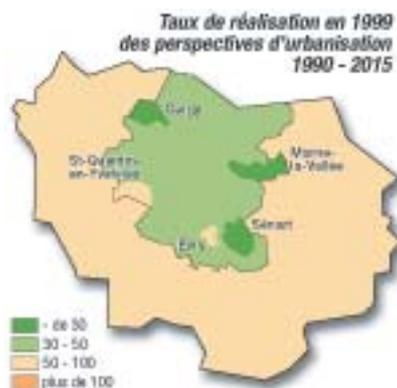
Mais, alors que les villes nouvelles affichent en 1999 des taux de réalisation encourageants (35 % pour la population, 37 % pour l'emploi), les sites stratégiques, malgré les performances remarquables de La Défense,



Source : INSEE - RGP 1999, interprétation du SDRIF

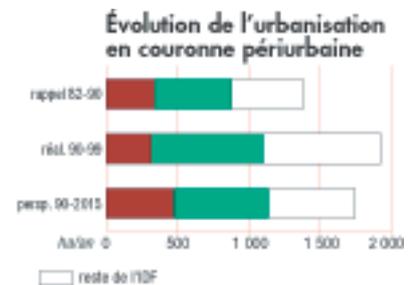
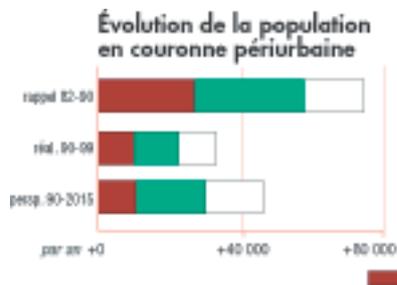


Source : INSEE - RGP 1999, interprétation du SDRIF



Source : IAURIF - MOS 1999, interprétation du SDRIF

Point quantitatif SDRIF
1 - Population, emploi et urbanisation



«Billancourt» et Roissy, plafonnent globalement à 15 % pour la population et 25 % pour l'emploi.

Une dérive de l'urbanisation dans la couronne périurbaine et la couronne rurale

La couronne périurbaine hors villes nouvelles comme la couronne rurale* montrent, pour des tendances d'évolution de la population et de l'emploi inférieures aux perspectives, une urbanisation plutôt supérieure (et donc moins dense que prévu) et surtout très peu captée par les zones totalement ou partiellement urbanisables du SDRIF.

Dans la couronne périurbaine, cette urbanisation s'est surtout localisée dans les franges des agglomérations, dans des zones ouvertes à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme, à commencer par l'agglomération parisienne et les villes nouvelles. Dans la couronne rurale, elle s'est plutôt portée sur les communes concernées par le développement modéré. Toutefois, le présent travail quantitatif ne permet pas de dire si ce développement a été qualitativement modéré au sens du SDRIF, c'est-à-dire «respectueux de l'environnement et réalisé en continuité du bâti existant».

Une première étape

Ces quelques observations fondées sur une approche essentiellement quantitative, ignorant notamment le contexte social, économique, législatif et institutionnel des évolutions constatées, ne sont destinées qu'à susciter réactions et

commentaires de la part des différents acteurs de l'aménagement en Ile-de-France. Elles posent aussi la question de la nature, du statut et de la portée des «chiffres» dans un document de planification régionale.

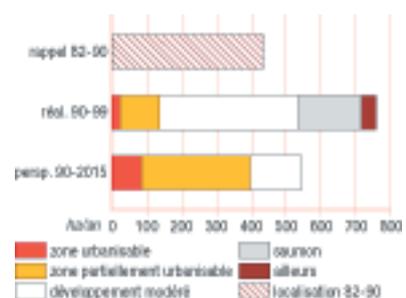
Cette première étape doit guider les investigations et réflexions complémentaires (notamment sur les effets de la construction de logements et de locaux d'entreprises) qui seront relatées dans une prochaine note. L'étude approfondie d'une dizaine de secteurs représentatifs permettra ensuite de confirmer ou de nuancer les premières observations.

Le point quantitatif sur la mise en œuvre du SDRIF

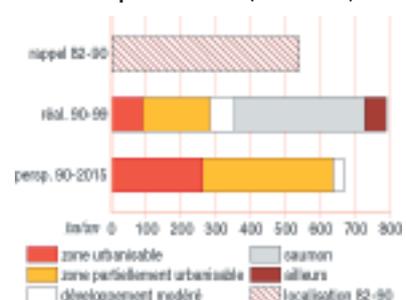
Les éléments du «Point quantitatif» sont tirés de l'application «Tableau de bord du SDRIF». Cette application, d'abord parallèlement évoquée par la DREIF («Cahiers du SDRIF - Urbanisation», 1997) et esquissée par l'Iaurif («La logistique du fret en Ile-de-France», 1997) puis concrétisée conjointement dans le cadre d'un contrat d'objectif État-Iaurif, a été enrichie à l'occasion du présent «Point quantitatif». Le document de travail de l'Iaurif distingue en fait trois types de perspectives quantitatives pour le SDRIF :

- premièrement, les perspectives explicites dans le SDRIF de 1994, qui concernent l'évolution de la population, de la population active et de l'emploi, la construction de logements et de locaux d'entreprises, la consommation d'espaces non urbains, à l'échelle régionale et départementale, entre 1990 et 2015 ;
- deuxièmement, les perspectives à l'échelle infra-départementale, transmises par la DREIF à l'Iaurif dans le cadre du contrat d'objectif (découpage en 103 secteurs) ;
- troisièmement, les perspectives implicites du SDRIF calculées par l'Iaurif à partir des perspectives explicitées par la DREIF et de données issues du MOS, mais aussi de certaines hypothèses simples précisées dans le document de travail.

Localisation de l'urbanisation en couronne rurale



Localisation de l'urbanisation en couronne périurbaine (hors V.N.)



GLOSSAIRE

Zones (totalement) urbanisables (SDRIF)

«Espaces non encore urbanisés dont la vocation à accueillir une urbanisation nouvelle résulte du schéma directeur de 1976 modifié» (cf. SDRIF, p. 101), également appelés «espaces urbanisables» ou «zones carroyées» ou encore «zones saumon quadrillé» en raison de leur intitulé et de leur mode de représentation sur la carte de destination générale des sols du SDRIF. Selon le SDRIF, ces zones devront avoir été ouvertes à l'urbanisation à hauteur de 50 % au moins en 2003 (à 100 % dans les villes nouvelles) et de 100 % en 2015.

Zones partiellement urbanisables (SDRIF)

«Espaces ayant vocation à accueillir une urbanisation nouvelle au sein d'espaces partiellement urbanisables résultant du présent schéma directeur» (cf. SDRIF, p. 102), également appelés «espaces partiellement urbanisables» ou «zones pyjama» ou encore «zones saumon hachurées» en raison de leur intitulé et de leur mode de représentation sur la carte de destination générale des sols du SDRIF. Selon le SDRIF, ces zones devront avoir été ouvertes à l'urbanisation à hauteur de 30 % au moins en grande couronne et de 40 % au moins à Paris et en proche couronne en 2003, et à hauteur de 60 % en grande couronne et de 80 % à Paris et en proche couronne en 2015. Les espaces maintenus dans leur usage actuel jusqu'en 2015 (soit 40 % en grande couronne et 20 % à Paris et en proche couronne) devront apparaître dans les documents d'urbanisme au plus tard en 2003. Dans le SDRIF comme dans le «point quantitatif», chaque fois qu'il est question d'exprimer par des chiffres des surfaces de zones partiellement urbanisables, déduction est faite des surfaces des espaces maintenus dans leur usage actuel jusqu'en 2015.

Développement modéré (SDRIF)

«Extension respectueuse de l'environnement et réalisée en continuité du bâti existant» des «parties actuellement urbanisées des bourgs, villages et hameaux situés dans les espaces agricoles, paysagers ou boisés, et qui ne comportent pas d'espace d'urbanisation nouvel quadrillée ou hachurée adjacent».

Dans le SDRIF, les bourgs, villages et hameaux concernés par le développement modéré ne sont pas indiqués en tant que tels sur la carte au 1:150 000. L'enveloppe départementale d'urbanisation au titre du développement modéré est globalisée avec la surface totale départementale (déduction faite de la surface des espaces devant être maintenus dans leur usage actuel) dans le tableau de la page 103 du SDRIF.

Commune rurale au sens de l'Insee

Commune n'appartenant pas à une unité urbaine au sens de l'Insee.

Unité urbaine au sens de l'Insee – Communes urbaines au sens de l'Insee

Une unité urbaine (communément appelée agglomération) est un ensemble de communes sur le territoire desquelles s'étend une agglomération de population d'au moins 2 000 habitants, une agglomération étant une zone bâtie telle qu'aucune habitation n'est séparée de sa voisine la plus proche par plus de 200 mètres.

Taux de réalisation (Tableau de bord du SDRIF)

Le taux de réalisation d'une perspective quantitative du SDRIF au cours d'une période donnée commençant en 1990 est égal au rapport entre l'évolution observée au cours de la période et l'évolution envisagée par le SDRIF entre 1990 et 2015.

Si la période considérée est 1990-1999, on peut dire que le rythme de l'évolution observée est :

- supérieur aux perspectives si le taux de réalisation est supérieur à 36 %,
 - inférieur aux perspectives si le taux de réalisation est inférieur à 36 %.
- Dans le cas d'une perspective d'évolution négative, le taux de réalisation est négatif si l'évolution observée a été positive ; à l'inverse, il est positif si l'évolution observée a été négative.

Urbanisation ou consommation d'espaces non urbains

L'urbanisation nouvelle ou la consommation d'espaces non urbains au cours d'une période donnée est égale à la somme des surfaces d'espaces non urbains au sens du SDRIF devenus espaces urbains au sens du SDRIF au cours de la période. Il s'agit bien ici d'«urbanisation réelle et non d'ouverture à l'urbanisation».

Taux d'emploi

Le taux d'emploi d'un secteur est égal au rapport entre l'emploi et la population active. Il est exprimé sous forme d'indice.

Densité humaine des espaces urbains

La densité humaine des espaces urbanisés au sein d'un secteur donné est égale au rapport entre la somme de la population et de l'emploi du secteur et la surface de ses espaces urbains.



Y. Arthus Bertrand, Médiathèque Iaurif

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ILE-DE-FRANCE

Directeur de la publication : Hervé Gay
Rédactrice en chef : Catherine Grolée-Bramat
Assistante : Emmanuelle Pellegrini
Article : L. Gobled-Cransac, N. Laruelle, DADT
Conception-réalisation : Studio Iaurif

Diffusion par abonnement :
76 € les 40 numéros (sur deux ans)
Service diffusion-vente :
Tél. : 01.53.85.79.38
Le numéro : 5 €

Librairie d'Ile-de-France :
15, rue Falguière 75015 Paris
Tél. : 01.53.85.77.40
<http://www.iaurif.org>
ISSN 1634-3549