

Les franges franciliennes face au développement métropolitain

C. Legenne, Laurif



Territoires de la grande couronne d'Ile-de-France ou des régions voisines, les franges franciliennes sont l'objet d'aspirations contradictoires de la part de la population métropolitaine.

Entre une urbanisation progressive, préjudiciable à l'environnement et une surprotection, incompatible avec l'évolution sociale et économique de la métropole, la voie d'un développement durable de ces territoires est étroite.

Le SDRIF de 1994 n'a pas suffisamment pris en compte leurs spécificités, et un projet adapté à l'économie et aux exigences environnementales du XXI^e siècle reste à construire. L'objectif de l'aurif est d'alimenter ce débat.

Autour de l'agglomération parisienne, un ensemble de territoires, encore très ruraux, participe pleinement au fonctionnement économique, social et environnemental de la métropole et contribue à son écosystème. Que l'on considère l'aire urbaine au sens de l'Insee ou la région urbaine fonctionnelle au sens du projet européen GEMACA⁽¹⁾, la métropole francilienne s'étend jusqu'à 100 km de Notre-Dame de Paris, débordant, surtout à l'ouest et au nord, les frontières de l'Ile-de-France. Au centre de cet espace se trouve l'agglomération parisienne, unité urbaine de Paris, qui forme un *continuum* urbain s'étendant de Melun à Mantes-la-Jolie et incluant les villes nouvelles. Entre les territoires urbanisés, des ensembles forestiers et agricoles constituent la ceinture verte de l'agglomération. Au-delà, jusqu'aux zones d'emploi des grandes villes du Bassin parisien (Rouen, Reims, Troyes, Orléans), s'étendent les territoires des franges franciliennes. Leur population s'est accrue de 200 000 habitants entre 1990 et 1999 atteignant à cette date 3,5 millions d'habitants, soit une croissance annuelle moyenne de 0,7 % contre 0,3 % pour l'ensemble de l'Ile-de-France. Durant la même période, alors que la région perdait 30 000 emplois, 20 000 ont été créés dans les franges (1,15 millions au total en 1999).

Des territoires aux caractéristiques partagées

Une cohabitation ville-campagne
Les territoires des franges franciliennes restent faiblement urbanisés. L'espace urbain construit ou ouvert ne représente que 15 % à 20 % de la surface totale. Si dans la période récente, la consommation urbaine d'espace na-

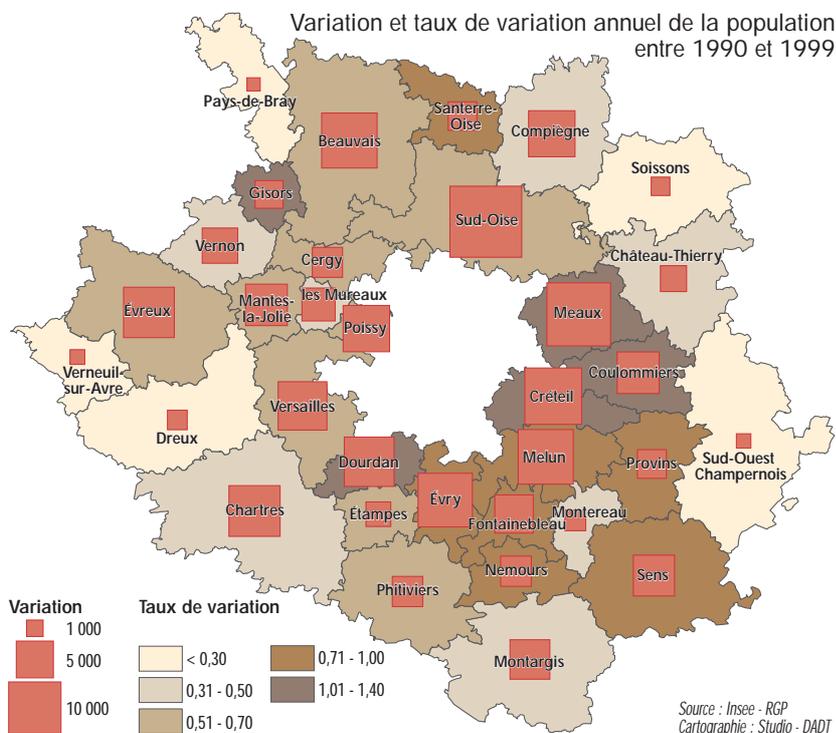
turel paraît relativement importante, notamment en Ile-de-France au regard du SDRIF, elle est bien loin de remettre en cause leur caractère rural. Néanmoins, ses villes regroupaient plus d'un million d'habitants et près de 470 000 emplois en 1999. Entre 1990 et 1999, la croissance de l'emploi y a été plus forte (24 300 emplois, soit 5 %) que celle de la population (23 800 habitants, soit 2 %).

Les territoires des franges s'organisent autour d'un ensemble de villes dont les plus importantes n'atteignent pas 100 000 habitants. Sept seulement dépassent 50 000 habitants : Meaux en Ile-de-France, Beauvais, Creil, Compiègne, Chartres, Évreux et Montargis dans les régions voisines. Ces villes dont plusieurs sont préfectures (Beauvais, Chartres et Évreux) ont une attractivité qui dépasse leur propre pays grâce à leurs fonctions de service (Meaux) ou de formation (Compiègne). Une vingtaine de villes dont la population se situe entre 10 et 50 000 habitants et quelques dizaines de bourgs et de très petites villes, forment un maillage urbain relativement homogène. Certaines petites villes sont très touristiques (Provins, Fontainebleau, Chantilly) mais la plupart jouent un rôle de pôle d'activités, de commerces et de services des pays environnants.

Situées au cœur du bassin sédimentaire de la Seine, les franges franciliennes recèlent des terres agricoles parmi les plus productives du nord-ouest européen : la Beauce, la Brie, la plaine de France, le plateau picard. Leurs vastes forêts (Chantilly, Armainvilliers, Fontainebleau, Rambouillet, etc.) n'ont cessé de s'étendre depuis le XVII^e siècle. Les vallées de la Seine et de ses affluents contribuent fortement à la

(1) Group for European Metropolitan Areas Comparative Analysis (voir Note rapide SDRIF n°9).

Les franges franciliennes face au développement métropolitain



diversité et à la qualité paysagère et écologique des franges. Le patrimoine naturel et bâti de ces pays ruraux est remarquable, bien qu'il soit inégalement préservé.

Une forte dépendance par rapport au cœur de la métropole

L'attraction du pôle d'emploi de l'agglomération parisienne est très forte. Une part importante des actifs résidents travaille en proche couronne (environ 15 % à Montreuil ou à Provins, près de 30 % à Meaux ou Rambouillet, 37 % à Persan-Beaumont). Depuis 1990, cette part s'est accrue, notamment dans les villes les plus lointaines comme Nemours, Fontainebleau ou Provins. Les travaux de la direction régionale de l'Insee-Picardie sur les

déplacements domicile-travail dans le Bassin parisien l'ont conduit à délimiter des franges internes et externes de la capitale. Selon elle, les franges internes fortement polarisées sur l'agglomération centrale incluent les agglomérations secondaires franciliennes (à l'exception de Provins et Nemours) mais aussi Creil, Chantilly et Senlis dans le sud de l'Oise. Les franges externes, plus autonomes, mais dont la polarisation vers la Capitale s'accroît fortement incluent les agglomérations de Beauvais, Compiègne, Soissons, Château-Thierry, Provins, Sens, Montargis, Pithiviers, Chartres, Dreux, Évreux et Vernon. La structuration radiale du réseau de transport conduit les bassins d'habitat à se former en «pétales» autour de l'ag-

glomération parisienne. Ce processus est renforcé par la consolidation des pôles d'emploi qui tendent à constituer des bassins d'emplois propres. Dans ces pétales, on observe deux types de logiques. D'une part, les échanges résidentiels entre les villes et les villages sont très comparables à ceux des territoires plus isolés. D'autre part, des échanges résidentiels se font à l'intérieur des couloirs de circulation convergeant vers la proche couronne : familles quittant l'agglomération de Paris à la recherche d'un habitat plus vaste ou plus aéré ou, inversement, jeunes ménages se rapprochant du centre, lieu privilégié de formation, de services et d'emplois. Ceci conduit à de fortes tensions sur le marché du logement et à des différenciations très importantes : le sud-ouest étant généralement plus valorisé alors qu'au nord, la forte valorisation du Valois contraste avec les territoires environnants.

Les villes des franges ont toujours constitué des pôles d'activité, industriels (Montreuil, Creil) ou administratifs et de services (Beauvais, Chartres ou Évreux). Les plus éloignées de Paris offrent pour la plupart un nombre d'emplois supérieur au nombre d'actifs résidents. Les plus proches ont généralement un taux d'emploi nettement déficitaire. Beaucoup d'activités, outre celles liées aux services à la population locale, dépendent directement des centres de décision, des réseaux de service et de sous-traitance et du marché de l'agglomération parisienne. Dans l'industrie, les activités de haute technologie sont peu représentées. Dans le tertiaire, la finance, les services aux entreprises, l'administration d'entreprise, la recherche et le développement, sont



Les franges franciliennes face au développement métropolitain

pratiquement absents, contrairement au commerce de gros. Pourtant, l'effet de la tertiarisation se fait aussi sentir. Depuis 1990, les agglomérations de tradition industrielle ont perdu de l'emploi alors qu'à l'exception des plus isolées (la Ferté-sous-Jouarre, Provins, Romilly, Magny-en-Vexin), les autres ont vu leur nombre d'emplois s'accroître et ont pu maintenir leur taux d'emploi.

Un fort impact du fonctionnement de la métropole francilienne

Encerclant une énorme concentration d'habitants et d'activités, les franges franciliennes sont inévitablement traversées par les infrastructures et les flux engendrés par l'activité de la métropole. Les grandes voies routières et ferrées interrégionales, les lignes électriques à haute tension ou les conduites de gaz les segmentent, perturbant leur paysage et engendrant diverses nuisances, bruit, pollution, saturation des réseaux locaux. Faiblement peuplées mais proche de Paris, les franges attirent aussi les infrastructures aéroportuaires participant à la fonction de portail mondial de la métropole francilienne. La présence de ces infrastructures renforce la pression urbaine exercée sur les espaces naturels. Elle perturbe leur usage traditionnel notamment les activités productives (agriculture, sylviculture, extraction des matériaux). Elle les rend accessibles à de nouvelles fonctions et suscite des projets urbains.

Les ressources naturelles des franges sont fortement sollicitées par l'agglomération parisienne qui va depuis longtemps chercher l'eau dans les territoires ruraux qui l'entourent. L'Ile-

de-France consomme entre 25 et 30 millions de tonnes de granulats chaque année. Elle dépend donc durablement des régions limitrophes d'où elle importe 45 % de son approvisionnement. Inversement, pour certains matériaux à forte valeur ajoutée, elle participe à hauteur de 30 à 70 % de l'approvisionnement national. L'exploitation de ces gisements, non renouvelables, perturbe les paysages et induit des nuisances diverses.

D'autre part, les territoires des franges franciliennes ont longtemps été considérés comme les «arrière-cours» de l'agglomération parisienne où elle se débarrassait de ses rejets gênants : eaux usées, déchets ménagers ou industriels. Des efforts importants sont menés pour les réduire et les traiter au plus près de leur source mais cela est coûteux et pose des problèmes de tolérance du voisinage. De même, ces territoires sont sollicités pour accueillir les activités ou les installations nuisantes ou dangereuses considérées comme inacceptables par la population urbaine. Ils sont aussi concernés par la pollution atmosphérique induite par la métropole et notamment par le trafic routier. Enfin, la diffusion de l'urbanisation et l'exploitation intensive de l'espace naturel conduisent souvent à l'aggravation des risques naturels et notamment les crues.

Pourtant, indispensables à l'équilibre de l'écosystème de la métropole, les franges sont aussi un «poumon vert». Ce rôle récréatif est une de leurs sources d'animation et de richesses grâce aux activités et aux équipements de loisirs et de tourisme offertes. Des sites de réputation internationale comme Fontainebleau, Provins, Giverny,

Chantilly ou Compiègne, contribuent fortement à cette attractivité. Mais cette fréquentation est aussi à l'origine de conflits d'usage, de déstabilisation et de sur-fréquentation des milieux naturels.

D'importantes disparités territoriales

Des frontières institutionnelles induisant des différences de traitement

La région urbaine fonctionnelle débordé les limites de l'Ile-de-France sur les cinq régions qui l'entourent (Picardie, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Centre, Haute-Normandie), ce qui entraîne des conditions administratives différentes. Par exemple, seule l'Ile-de-France dispose d'un schéma directeur régional et est soumise au régime de l'agrément et à une fiscalité particulière de l'immobilier d'entreprise. Inversement, la région ne peut bénéficier de certaines aides à l'aménagement du territoire, elle est aussi exclue de certains programmes européens (*Leader* par exemple). L'Ile-de-France bénéficie d'outils d'aménagement puissants et efficaces (STIF, AEV, AFTRP, etc.) et de dispositifs spécifiques bien rodés mais les régions qui l'entourent ont été beaucoup plus tôt innovantes et actives dans leur soutien au développement des pays. Le découpage départemental a ignoré la structure traditionnelle des pays. Il a introduit des frontières administratives segmentant des territoires ayant une identité commune et qui conservent une communauté de problèmes et



d'intérêts sociaux et économiques. Ainsi, partagés entre cinq départements, le Valois et le Pays de France sont devenus la zone d'influence de l'aéroport de Roissy.

Des potentiels de développement très différenciés

Les réseaux de transport interrégionaux structurent les franges franciliennes. C'est à partir des voies navigables, des routes, des voies ferrées, des autoroutes, que se sont développés ses villes et territoires. Des bassins d'habitat et d'activité se sont constitués et renforcés dans des couloirs desservis autour de la Seine aval, de la Seine amont, de la vallée de la Marne, de la vallée de l'Oise. Ces «corridors» supportent les échanges entre la métropole et les grandes villes du Bassin parisien (Orléans, Rouen-le Havre, Reims) mais aussi celles de la vallée de la Loire (Tours, Angers, Nantes), les aires métropolitaines du sud-ouest (Bordeaux, Toulouse) et du couloir Rhin-Rhône (Strasbourg, Lyon, Marseille) et surtout l'Europe du nord-ouest (Lille, Bruxelles, Rhin-Rhur, Randstad, Londres). Le dynamisme relatif de ces espaces a une influence directe sur le développement de ces corridors. La montée en puissance de la zone métropolitaine du nord-ouest européen a fortement dynamisé le corridor de l'A1 alors que la Seine aval, qui avait connu un fort développement économique dans les années soixante, déclinait. Entre ces couloirs d'échanges subsistent de vastes territoires relativement enclavés, conservant un caractère rural. Plusieurs villes ont joué de longue date un rôle central, religieux, administratif et commercial (Chartres, Beauvais,

Meaux, Sens, etc.) parfois même politique (Compiègne, Fontainebleau). D'autres doivent leur développement à la décentralisation industrielle de l'après-guerre et subissent fortement les effets de la désindustrialisation. Ces villes ont aussi accueilli à la même période des grands ensembles d'habitat social (les ZUP) qui ont parfois doublé en quelques années leur parc de logement, concentrant sur ces villes une population en situation difficile. Parallèlement, surtout dans les années 1980, les franges ont accueilli les Franciliens à la recherche d'un habitat individuel et d'un cadre de vie plus rural. Certains territoires particulièrement valorisés ont principalement attiré une population aisée qui a contribué à leur «embourgeoisement» (pays du Valois, des Yvelines ou du Gâtinais). D'autres ont plutôt reçu les bénéficiaires des prêts et aides à l'accession à la propriété et ont été confrontés à des problèmes d'endettement, d'intégration et d'accès aux services et à l'emploi. Ils n'ont pas toujours été en mesure de répondre aux attentes de ces habitants nouveaux et de faire face à ces difficultés sociales.

La qualité de l'environnement et du paysage des franges franciliennes est leur principal atout et une condition de leur attractivité. Cependant, certains de ses sites, notamment les vallées, sont déstabilisés par une urbanisation diffuse, par la création d'infrastructures et par les transformations de l'économie rurale qui entraînent l'abandon de certains espaces naturels ou conduit à des modes d'exploitation peu respectueux des écosystèmes et des paysages. Les terroirs traditionnellement voués à l'élevage ou aux productions

spécialisées ont fortement souffert de l'élargissement des marchés et de la concurrence internationale. Ils offrent néanmoins un potentiel important à proximité immédiate d'un marché de plus de dix millions de consommateurs. Les territoires de la grande couronne sont aussi riches d'un patrimoine naturel et culturel à la hauteur de son histoire : forêts, zones humides comme la Bassée, site géologiques, patrimoine aristocratique ou religieux avec ses châteaux, ses parcs, ses églises ou le patrimoine vernaculaire de ses villages et de ses villes. L'entretien et la valorisation de ce patrimoine, souvent méconnu n'est pourtant pas toujours à la hauteur de sa qualité.

Vers un développement durable ?

Un dispositif de planification faible et inégal

Contrairement à la Charte de l'Île-de-France publiée en 1991 par le Conseil régional, le SDRIF de 1994 n'a pas proposé de stratégie spécifique pour la grande couronne francilienne. Il lui applique ses objectifs généraux et les décline dans les trois volets du projet. Le chapitre intitulé «En grande couronne, préserver et valoriser la couronne jaune et verte» appelle à soutenir la vitalité de l'agriculture, à protéger la richesse des sites et des paysages et à être économe dans le prélèvement d'espace pour l'urbanisation. Le chapitre intitulé «Une organisation urbaine polycentrique» assigne un



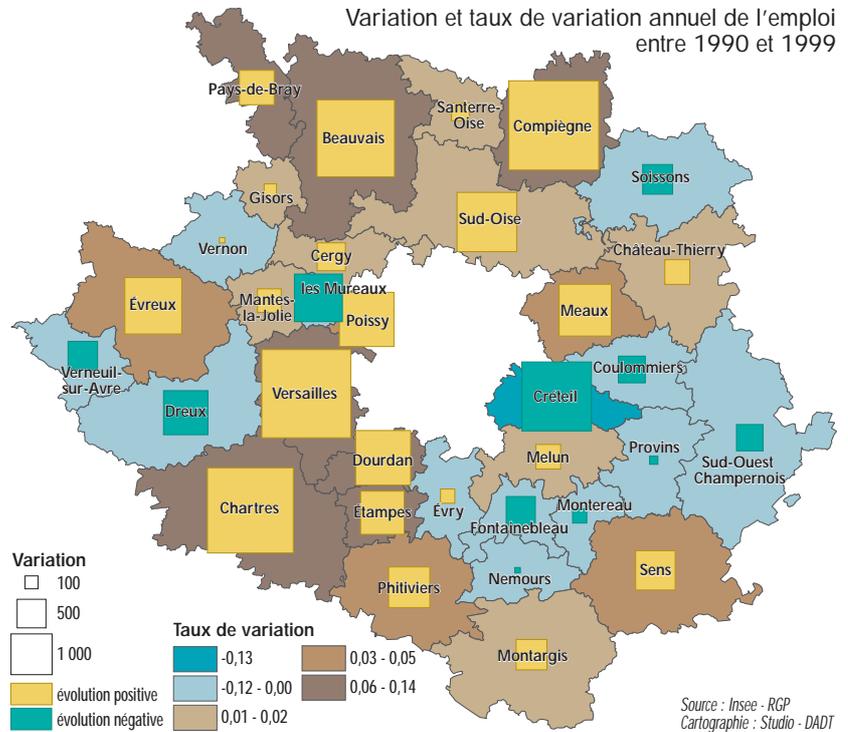
Les franges franciliennes face au développement métropolitain

rôle structurant aux villes existantes, les 3M (Mantes, Meaux, Melun), les «villes traits d'union» qui doivent être des relais vers les grandes villes du Bassin parisien et les «villes cœur», centres de service des pays ruraux. Le chapitre «Organisation des transports» vise à améliorer la desserte des 3M et à privilégier les liaisons routières en rocade par des liaisons tangentielles à l'est (RN 36) et à l'ouest. Ces orientations se sont essentiellement concrétisées par les prescriptions imposées aux documents d'urbanisme locaux concernant la protection des espaces boisés et paysagers, la conservation des espaces agricoles et le développement modéré des bourgs, villages et hameaux. En revanche aucun dispositif n'a été prévu pour dynamiser les villes traits d'union.

Parallèlement au SDRIF, l'État et les régions du Bassin parisien ont publié en 1994 une «Charte» visant à dessiner une stratégie interrégionale. En désignant les franges franciliennes comme «espaces d'équilibre trait d'union», elle donnait à ces territoires un double rôle paradoxal : contenir l'expansion en tache d'huile de l'agglomération et relayer la dynamique économique et urbaine parisienne vers les espaces métropolitains constitués par les grandes villes. Pour mettre en œuvre ce principe, le Contrat de Plan interrégional 1994-1998 avait prévu d'initier et de soutenir des projets de territoire transrégionaux. Freinés par les difficultés institutionnelles, les travaux engagés n'ont pu aboutir. Pour la période 2000-2006, la formule du Contrat interrégional a été abandonnée au profit des articles interrégionaux des contrats de plans régionaux qui n'ont pas explicitement repris cette démarche.

Des craintes sur la durabilité du développement

La transformation de l'appareil économique métropolitain a considéra-



blement modifié le rôle joué par les bassins d'activités des franges franciliennes. Les spécialisations industrielles ont progressivement disparu au profit de fonctions opérationnelles ou logistiques sans attache locale mais dépendantes d'activités polarisées sur le cœur de la métropole. Ainsi, la dissociation entre ces activités et d'autres plutôt locales s'est renforcée. Cette situation ne fragilise-t-elle pas l'ancrage local de ces activités et la fonction de pôle d'emploi des villes ? Les territoires peuvent-ils sauvegarder une stabilité suffisante de leur offre d'emploi ou sont-ils condamnés à une dépendance accrue des pôles d'emploi de l'agglomération centrale ?

Dans ce contexte, les franges franciliennes ne peuvent échapper au jeu de la concurrence. En matière d'avantages comparatifs, tous ces territoires ne jouent pas partie égale. L'accessibilité aux grands pôles d'activité, le niveau social de la population, la qualité de l'environnement, sont autant de facteurs discriminants. Ainsi, le Valois ou

les Yvelines sont très attractifs et très sélectifs alors que les agglomérations de Creil ou de Montereau, par exemple, sont moins favorisées en raison de leur enclavement, d'un cadre de vie dégradé ou de problèmes sociaux trop prégnants. Ces disparités ne risquent-elles pas de s'accroître ?

Les franges franciliennes semblent inéluctablement soumises à une intensification des échanges et des déplacements. Leur faible densité favorise l'usage de l'automobile et du poids lourd comme moyen de déplacement, rendant particulièrement difficile la mise en place de modes de déplacement moins encombrants et moins nuisibles. La population qui y réside ou qui la fréquente est très différente, par son mode de vie, de la population rurale ou provinciale d'hier. Ses attentes sociales et culturelle, basées sur des modèles urbains trouvent difficilement réponse localement. Par ailleurs, les mutations de l'économie rurale transforment les modes d'exploitation et de gestion des espaces naturels, entraînant la déprise

Les franges
franciliennes face
au développement
métropolitain

d'espaces jusqu'à présent cultivés et transformant profondément les paysages et les écosystèmes agraires. Ces évolutions ne risquent-elles pas de mettre en cause les qualités de cadre de vie attendues de ces territoires ? Quelle place sera laissée à l'agriculture à côté des fonctions de loisirs et de détente offertes aux urbains ?

Trois questions prospectives pour orienter la planification

Pour définir une stratégie réaliste et efficace sur les franges franciliennes, il faut d'abord, en tenant compte de leur diversité, évaluer leur rôle futur dans le développement de la région métropolitaine. La maîtrise de leur développement sera le corollaire de la réussite d'une stratégie de renouvellement urbain de l'agglomération centrale. Il s'agira donc d'estimer à moyen et long terme :

- leur contribution aux besoins urbains de la métropole en complément de celle de l'agglomération centrale (accueil de logements, d'activités, de services et d'équipements) ;
- la part des processus de desserrement et des dynamiques endogènes dans le développement résidentiel et économique de leurs territoires ;
- leur spécificité fonctionnelle en matière d'activités ou de services, en complémentarité avec l'agglomération centrale ;
- leur contribution à l'écosystème régional en termes de prélèvement et de renouvellement des ressources et richesses naturelles.

Pour que les franges franciliennes puissent rester ou redevenir un lieu de

cohabitation harmonieuse entre villes et campagnes et éviter l'aggravation des disparités et des fractures territoriales, l'aménagement et le développement devront leur permettre de s'adapter aux nouvelles attentes et aux nouveaux comportements sociaux et économiques. Une réflexion est nécessaire dans plusieurs domaines :

- les villes historiques, leur rôle et leur capacité à polariser le développement tout en conservant leur qualité urbaine et patrimoniale ;
- les nouveaux sites de développement résidentiel et économique et les nouveaux lieux de centralités, leur nécessité et leur impact sur les villes traditionnelles et sur leur environnement rural ;
- le partage et la diffusion du développement et des services : constitution de réseaux de villes, valorisation des couloirs d'échanges, complémentarités ville-campagne, accessibilité aux services ;
- l'offre en modes de déplacements pour une réponse aux besoins de mobilité adaptée à la faible densité urbaine sans exclusivité de l'automobile ;
- la gestion des espaces ruraux pour préserver durablement la qualité écologique et paysagère des sites de grande valeur agronomique et forestière et assurer aussi leur viabilité économique.

Quels moyens pour la planification stratégique ?

Si certains choix régionaux d'aménagement peuvent avoir une forte résonance, c'est surtout dans l'action et les dynamiques de niveau local que se trouve le moteur d'un développement durable.

La planification stratégique devra donc proposer les outils et les méthodes de

gouvernance permettant d'animer et de coordonner le développement et l'aménagement des territoires de franges. Elle devra notamment prévoir :

- des orientations et des directives pour surmonter les effets de frontières administratives départementales et interrégionales, en proposant des objectifs et en donnant des règles du jeu communes ;
- des démarches intégrées de développement et d'aménagement des territoires qui devront être soutenues en priorité par la collectivité régionale ;
- un suivi et une animation permanente auprès des acteurs du développement local afin de susciter l'initiative, de favoriser les synergies, d'éviter à temps les dérives.

Pour les franges franciliennes, l'enjeu de la démarche engagée dans le cadre du bilan stratégique du SDRIF est la construction d'un projet de développement qui ne soit plus seulement défensif et subi. Il devra permettre à ces territoires de s'adapter au contexte socio-économique et technologique de ce début de siècle et de profiter de leur appartenance à la région métropolitaine de Paris. Un dialogue constructif entre acteurs régionaux et locaux et entre acteurs publics et privés permettra de concevoir une stratégie de développement durable et équilibrée de l'aire métropolitaine. Il s'agira, d'une part, de recadrer les perspectives de contribution des franges au développement métropolitain, ses besoins endogènes et ses contraintes afin de mieux évaluer la nature et l'échelle des mutations possibles. Il s'agira, d'autre part, de mieux comprendre le fonctionnement des villes et des pays, d'actualiser notre évaluation des problèmes et de repérer les dynamiques porteuses de développement local.