

CHRONIQUE SUR PARIS ET L'ÎLE-DE-FRANCE

PAR GÉRARD-FRANÇOIS DUMONT
PROFESSEUR A LA SORBONNE (PARIS IV)
DIRECTEUR ADJOINT DE L'INSTITUT D'URBANISME
ET D'AMÉNAGEMENT DE LA SORBONNE

L'ÎLE-DE-FRANCE EST-ELLE COMPOSÉE DE PAYS ?

Le grand débat sur l'aménagement du territoire, qui s'est déroulé durant la période 1993-1994, a débouché sur un projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Le projet a d'abord été discuté à l'Assemblée nationale entre le 7 et le 12 juillet 1994. Les députés l'ont approuvé après quelques modifications, puis le Sénat en a débattu en première lecture du 25 au 27 octobre, puis les 3 et 4 novembre. Parmi les articles de ce projet, le Parlement a été conduit à examiner la concrétisation de l'idée ancienne de reconnaissance des pays. Ceux-ci seraient des ensembles territoriaux permettant de mieux identifier et prendre en compte les réalités sociologiques, géographiques, économiques et culturelles.

Vivre et travailler au pays

La notion de pays fait donc référence à un terroir, à une aire géographique dans laquelle les habitants peuvent « vivre et travailler au pays ». Elle a pour objet d'inscrire l'action de l'État dans un cadre spatial homogène présentant des solidarités en termes d'emploi et d'équipements publics et privés. Ceci implique trois conditions : d'une part, un pays doit réaliser une complémentarité ville-campagne ; d'autre part, un pays doit disposer d'équipements publics (hôpital, maternité, lycée, centre culturel,...) ; en outre, il doit y avoir une certaine correspondance entre l'emploi offert et la population active pour que le pays soit économiquement équilibré.

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont eu, en première lecture, une approche assez divergente face à cette affirmation de l'existence d'un nouveau périmètre réglementaire¹. Il est vrai que la notion de pays est à la fois pleine « de charmes et d'ambiguïtés »². Les députés, devant la crainte de voir s'institutionnaliser un nouvel échelon territorial, ont refusé d'envisager des propositions de délimitation, telles qu'elles étaient formulées dans le projet de loi. Ils ont considéré qu'il appartenait à l'État de tenir compte de la réalité des pays dans sa gestion administrative quitte à porter atteinte aux limites départementales.

¹ Il est vrai qu'il est possible d'en recenser 27. Cf. Gérard-François Dumont, *Économie urbaine*, Litec, Paris, 1993.

² *Le Monde*, 6-7 novembre 1994, p. 7.

Des bassins de vie...

Quant à la Haute Assemblée, elle a considéré que la notion de pays devait être utilisée comme un ressort pour associer les espaces ruraux et les espaces urbains et développer l'intercommunalité. Dans ses commentaires, la commission spéciale du Sénat envisageait l'organisation des pays en considérant des bassins de vie et des réseaux de villes. Mais la notion même de bassin de vie n'est pas aisée à définir ou à délimiter. L'appel à la notion de bassin de vie provient du fait que « la commune n'est plus le cadre où se déroule l'existence d'une part importante de Français »³. Le bassin de vie se définirait donc comme l'aire géographique dans laquelle se déroule l'existence quotidienne d'une population. C'est donc un ensemble de territoires communaux juxtaposés dont les habitants effectuent, à l'intérieur, la quasi-totalité de leur vie sociale comme de leur vie économique. La mise en œuvre de cette définition sur le territoire est très délicate, que l'on considère l'homme en tant que consommateur ou en tant qu'être social.

L'aire du bassin de vie du consommateur est très différente selon les types de biens ou de services dont l'accès est jugé important. S'il s'agit de besoins qui se font sentir de façon très fréquente, voire quotidienne — l'alimentation et notamment les produits périssables (pain, fruits, légumes, viande...), les produits ou services d'information (journaux, bureaux de poste, banques...) ou les services liés à la santé (médecin...) — le périmètre du bassin de vie est relativement étroit. En revanche, si l'on considère que le consommateur doit trouver dans le bassin de vie des réponses à ses demandes de biens ou de services moins fréquents (vêtements, location de voiture, équipement hospitalier, lycées pour les enfants...), le périmètre du bassin de vie est beaucoup plus large.

... à délimitations variables

En tant qu'être social, l'homme peut ressentir au moins deux niveaux de bassin de vie : l'un dans lequel il a des relations sociales fréquentes, la famille géographiquement proche, ses amis géographiquement proches, les associations locales, et l'autre dans lequel il comprend les personnes de sa famille ou les personnes amies auxquelles il rend visite périodiquement, les associations à implantation départementale ou régionale dont il fait partie...

Une grande difficulté surgit, du fait que deux personnes dont le domicile est voisin peuvent considérer vivre dans deux bassins de vie dont les aires ne se recoupent que partiellement, selon leur lieu de travail, leurs habitudes de consommation, leurs choix culturels, leur réseau familial ou amical... Ceci se complexifie si l'on considère, non plus les personnes seules, mais des familles dont les membres peuvent avoir une appréhension diverse

³ Paul Claval, *Bassins d'emploi*, Inter-régions, juin 1994, n° 175, p.5.

des lieux de vie en fonction de leurs différentes activités. Par exemple, l'enfant dont l'école maternelle est proche de son logement s'identifie essentiellement au quartier, alors que son père, travaillant dans une entreprise tertiaire éloignée, vit l'espace différemment. Et si le père est représentant de commerce en charge d'un vaste secteur géographique, il n'éprouve pas de la même façon que la mère ou l'enfant, l'identité du quartier. D'un point de vue individuel, il y aurait donc autant de bassins de vie quotidienne que de personnes, ce qui ne rend pas aisée leur définition.

Un outil de définition

Néanmoins, il est possible de tenter de délimiter les pays en considérant des périmètres d'étude. La notion d'unité urbaine reposant sur la continuité du cadre bâti est trop pauvre pour illustrer la complexité du pays. Quant à la notion de zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU), elle n'est pas assez riche pour intégrer les critères variés susceptibles de définir un pays. En outre, son utilisation conduit rapidement à répondre négativement à la question posée en titre de cette chronique puisque la ZPIU de Paris couvre, *grosso modo*, l'Île-de-France et même quelques autres territoires dans les départements limitrophes.

Penser que l'Île-de-France formerait un seul pays ne correspondrait guère au point de vue des habitants, celui de Provins n'ayant pas le sentiment d'appartenir au même pays que celui d'Houdan, de Saint-Denis, ou d'Étampes.

L'outil qui peut permettre de tenter d'approcher la signification de la notion de bassin de vie en Île-de-France est la zone d'emploi, notion introduite par une circulaire de 1982 et qui a donné lieu à un premier découpage de l'espace régional en 1983, sur la base du recensement de 1975. Ce découpage a été actualisé sur la base du recensement de 1990, donnant lieu en 1994 à la publication d'un Atlas des zones d'emplois⁴.

26 zones d'emplois

Les zones d'emplois sont des aires territoriales dont les délimitations sont fondées sur deux types de critères : des critères socio-économiques et des critères administratifs.

Les deux critères socio-économiques sont, d'une part, les déplacements domicile-travail permettant de mesurer la cohérence d'un territoire, et, d'autre part, la décision de considérer des zones de taille suffisante pour que le territoire ait un certain poids économique et que l'établissement de statistiques ait une signification.

⁴ INSEE, Paris, 1994.

Les critères administratifs reposent sur les délimitations existantes des collectivités territoriales : le territoire d'une même commune est toujours classé dans son ensemble dans une seule zone d'emploi, les limites départementales sont respectées, si les biais qu'elles introduisent sont mineurs. En revanche, les limites régionales sont strictement respectées, même si elles ne correspondent pas avec la logique des critères économiques.

Tout cela conduit à distinguer dans la région Île-de-France 26 zones d'emploi qui ont des caractéristiques spécifiques. D'abord, les 26 zones d'emplois définies en 1994 résultent toutes d'un changement de découpage. La région francilienne est la seule dans laquelle la méthode des zones d'emploi a conduit à une nouvelle délimitation de la totalité des zones d'emploi. Sur les 22 régions métropolitaines, le découpage des zones d'emploi de 1994 donne des périmètres identiques à ceux de 1983, ce qui démontre une certaine pertinence de la méthode. Dans les 7 autres régions où il y a eu des changements, ceux-ci ne concernent parfois qu'un nombre limité de zones d'emplois.

Faible homogénéité

Deuxième caractéristique, les zones d'emploi de l'Île-de-France sont celles qui ont le moins d'homogénéité, celles où la proportion de la population active qui travaille et réside dans le périmètre d'une même zone d'emploi est le plus faible. Dans près de la moitié des 26 zones d'emploi franciliennes, la proportion des actifs travaillant dans leur zone de résidence est inférieure à 50 %. De tels pourcentages sur un territoire relativement important ne se retrouvent que dans des zones d'emploi frontalières comme, par exemple, en Alsace. La cause en est alors l'importance du nombre de travailleurs frontaliers.

Cette faible homogénéité est confirmée par l'indice de mobilité, c'est-à-dire le rapport des migrants alternants qui entrent ou sortent de la zone, à la population active résidente ayant un emploi. Les cinq zones d'emploi les plus mobiles parmi les 348 zones d'emploi délimitées en France métropolitaine sont en Île-de-France avec des taux supérieurs à un : 1,05 pour Boulogne-Billancourt, 1,16 pour Orsay, 1,30 pour Vitry-sur-Seine, 1,32 pour Paris et 2,41 pour Roissy-en-France. Toutes ces zones voient donc entrer et sortir quotidiennement sur leur territoire plus d'actifs ayant un emploi qu'elles ne comptent d'actifs ayant un emploi et y résidant.

Le caractère très relatif des frontières des zones d'emploi franciliennes s'explique également par le peuplement et la superficie. En effet, l'Île-de-France comprend des zones très peuplées et des zones à faible superficie. L'espace-temps permettant de changer de zone entre le domicile et le travail est d'ailleurs facilité par les réseaux de transport tandis que l'importance de leur population crée une sorte de pression à la mobilité. Sur les 5 zones françaises à forte population, celles de Paris (2 152 423 habitants), Nanterre (1 641 036) et Saint-Denis (1 093 407) ne trouvent de semblables ordres de grandeur qu'à Lyon (1 535 629)

et Marseille-Aubagne (1 095 613). Dans le même temps, l'Île-de-France a les quatre zones ayant la plus faible superficie : Vitry-sur-Seine (4 km²), Paris (105 km²), Poissy (109 km²) et Boulogne-Billancourt (138 km²).

Ces zones d'emploi sont néanmoins hétérogènes car s'opposent des zones ayant un fort taux d'emploi et d'autres en périphérie de la région, avec un faible taux d'emploi. Ainsi, dans la zone de Roissy-en-France, il y a deux fois plus de personnes qui travaillent que d'actifs y habitant, donc un taux d'emploi de 2,02. Le taux est de 1,61 pour Paris. Mais il n'est que de 0,57 dans la zone d'emploi de Dourdan.

Un moyen, non une fin

Délimiter des zones d'emploi en Île-de-France est donc une gageure, même si cela apparaît nécessaire pour mieux réfléchir et agir en faveur de l'aménagement du territoire régional. Pour définir des pays en Île-de-France, le critère de zone d'emploi a le mérite d'exister, mais il convient de préciser que son caractère structurant est assez limité. On ne peut assurer que des délimitations des zones d'emploi feraient des cadres administratifs plus efficaces. Les critères à dominante économique apparaissent en conséquence insuffisants pour mettre en œuvre la notion de pays. En outre, la mobilité croissante exigée par l'économie moderne ou souhaitée par les individus au nom de la qualité de la vie conduit à rester prudent face aux cadres spatiaux.

En définitive, la démarche consistant à trouver le concept territorial idéal n'existe pas. Car la solution aux questions d'aménagement appelle une réflexion dans un cadre spatial différent selon la nature de l'aménagement considéré⁵. Pour prendre deux exemples extrêmes, il va de soi que la construction d'une école maternelle impose une approche très localisée, voire une approche infracommunale s'il s'agit d'une commune urbaine. En revanche, le choix d'implantation d'une gare TGV exige une approche non seulement régionale et nationale, mais également européenne puisque toute gare TGV peut être appelée à être une gare européenne, tant en raison de l'accroissement de la mobilité que de la mise en place progressive d'un réseau TGV ou équivalent sur l'ensemble de l'Europe.

Si la notion de pays est précieuse pour aider les acteurs locaux à mieux comprendre les solidarités territoriales qui les lient et pour mieux tisser en réseau les différentes communes ou groupements intercommunaux du pays, elle n'est pas *a priori* la solution organisationnelle à l'aménagement du territoire. Mais elle peut être l'un des moyens permettant d'impulser le développement du territoire.

⁵ Ce que peut expliquer la pluralité des acteurs. Cf. Gérard-François Dumont, *L'aménagement du territoire*, Éditions d'Organisation, Paris, 1994.

Les 26 zones d'emploi de l'Île-de-France

PARIS	ORLY
NANTERRE	DOURDAN
BOULOGNE-BILLANCOURT	ÉTAMPES
VITRY-SUR-SEINE	ÉVRY
CRÉTEIL	MELUN
MONTREUIL	FONTAINEBLEAU
SAINT-DENIS	NEMOURS
CERGY	MONTEREAU-FAUT-YONNE
POISSY	PROVINS
LES MUREAUX	COULOMMIERS
MANTES-LA-JOLIE	LAGNY-SUR-MARNE
VERSAILLES	MEAUX
ORSAY	ROISSY-EN-FRANCE

Les 5 zones d'emploi ayant la plus forte densité de population (habitants/km²) en Île-de-France et en France

Paris (Île-de-France)	20 422
Vitry-sur-Seine (Île-de-France)	6 332
Boulogne-Billancourt (Île-de-France)	5 340
Montreuil (Île-de-France)	4 638
Nanterre (Île-de-France)	4 292