

Zone cohérente

Par

10 Mai 2021

Jacqueline Lorthiois (Urbaniste et socio-économiste)**Harm Smit** (Responsable associatif)

Une « zone cohérente » désigne un espace intercommunal déterminé par le recoupement d'un « bassin d'emploi » et d'un « bassin de main-d'œuvre » ; elle bénéficie ainsi d'une certaine autonomie, rendue possible par une adéquation optimale entre population active résidente et emplois locaux, ce qui a pour effet de limiter la portée des déplacements, de favoriser l'ancrage spatial de la population et de renforcer un sentiment d'appartenance territoriale.

Définition courte

Une « zone cohérente » désigne un espace intercommunal déterminé par le recoupement d'un « bassin d'emploi » et d'un « bassin de main-d'œuvre » ; elle bénéficie ainsi d'une certaine autonomie, rendue possible par une adéquation optimale entre population active résidente et emplois locaux, ce qui a pour effet de limiter la portée des déplacements, de favoriser l'ancrage spatial de la population et de renforcer un sentiment d'appartenance territoriale.

Définition longue

Une zone cohérente est déterminée par l'intersection entre un bassin d'emploi (l'aire d'attraction d'un pôle d'emploi, au sein de laquelle les flux sont centripètes) et un bassin de main-d'œuvre (l'aire de diffusion d'un pôle de main-d'œuvre, au sein de laquelle les flux sont centrifuges), lorsque la majeure partie de la population active habitant cet espace occupe un emploi situé à l'intérieur de ce périmètre. Un pôle est une concentration qui, en raison de son attraction, génère une zone d'influence sur le territoire qui l'entoure. Ainsi, un pôle d'emploi est une concentration d'activités économiques et d'emplois, qui génère une attraction positive de population active sur le territoire environnant, le bassin d'emploi ; c'est donc une destination pour les actifs venant travailler dans ce pôle. En revanche, un pôle de main-d'œuvre constitue une origine, puisque c'est une concentration de travailleurs, qui génère une diffusion d'actifs sur le territoire environnant, le bassin de main-d'œuvre.

La caractéristique principale d'une bonne adéquation entre emploi et main-d'œuvre à l'intérieur d'une zone cohérente confère à celle-ci un fort degré d'autonomie, propice à la création de conditions favorables à l'ancrage local de la population, au sein d'une communauté de destin, c'est-à-dire d'un ensemble de population vivant et agissant sur un territoire donné et partageant – dans le présent et dans l'avenir – des valeurs, des responsabilités, des relations analogues avec l'environnement et les contraintes extérieures et vivant des problèmes similaires ¹.

Pour bien fonctionner, une zone cohérente doit être dotée d'un réseau de mobilité de proximité et d'agglomération ² suffisamment maillé, combinant transports collectifs légers et mobilités actives. Pour les liaisons entre pôles métropolitains, afin de décourager l'éloignement excessif entre lieu de résidence et lieu d'emploi, il faudrait différencier les coûts et surtout les vitesses en fonction des types de déplacements : flux plus rapides mais plus chers pour les liaisons favorisant les interactions et synergies nécessaires au fonctionnement métropolitain ; flux meilleur marché mais plus lents pour les autres déplacements.

Bien entendu, une telle démarche doit s'inscrire dans une approche systémique prenant en compte toutes les dimensions de la dynamique urbaine (y compris le logement, peu abordé ici).

Développement

Origines

Les concepts évoqués ici reposent sur les travaux et l'expérience de terrain de Jacqueline Lorthiois, à qui l'on doit les premières recherches sur les bassins territoriaux (bassin d'emploi, de main-d'œuvre, de vie...) menées dès la fin des années 1980, citées dans l'Annexe A1 du présent article qui présente un survol des travaux et initiatives qui en sont à l'origine. Ces recherches ne peuvent être dissociées de leur contexte historique ; si elles ont connu un relatif déclin sous l'effet de la mondialisation rampante, la double perspective de pénurie énergétique et de détérioration climatique va sans doute les remettre sur le devant de la scène.

L'expression « zone cohérente » s'inspire du concept de « ville cohérente » – définie par Jean-Pierre Orfeuil comme « la ville où personne n'habite trop loin de son travail ³ » – et de celui de « zone intense » – introduit par Christian Devillers et Marie Evo pour décrire des lieux de centralité au sein de ce qu'ils appellent un « bassin de vie » ⁴ ; ils définissent la zone intense comme « le plus petit périmètre qui maximise les échanges emploi/travail ».

Nous nous appuyons sur le concept de territoire vécu, défini en 1976 par le géographe Armand Frémont. Il comprend l'espace des pratiques quotidiennes (l'espace de vie) et celui des interrelations sociales (l'espace social), fondé sur l'usage concret de ces entités par la population qui lui donne un sentiment d'appartenance locale ⁵. Les territoires vécus, déterminés par la pratique des populations locales, s'opposent aux territoires prescrits définis en 2000 par la géographe Anne-Marie Granié ⁶, correspondant à tous les zonages décidés par les institutions, qu'il s'agisse d'instances locales (intercommunalités, dont l'Annexe A2 présente un survol historique) ou de décisions étatiques (départements, régions, métropoles).

Objectifs et résultats attendus

La zone cohérente vise une relative autonomie territoriale, permettant de « vivre, travailler, se détendre dans son territoire » ⁷. C'est le contraire d'une cité-dortoir, d'une « ville dissociée » (ceux qui y habitent travaillent ailleurs et ceux qui y travaillent habitent ailleurs) ou encore d'un regroupement intercommunal basé sur un critère de taille ou d'un périmètre institutionnel correspondant à des affinités politiques.

Il s'agit de combattre les effets pervers découlant de fortes concentrations – notamment de populations et d'activités économiques – qui sont d'autant plus prégnants que la taille et la densité de l'agglomération urbaine considérée sont importantes ⁸. En effet, on ne peut appliquer dans une grande ville les approches et méthodes qui fonctionnent dans une

ville de taille moyenne. Les grandes agglomérations se distinguent de celles de taille moyenne à la fois par des prix de logements plus élevés et par des temps de trajet domicile-travail plus longs, dus à la dissociation grandissante entre les fonctions habitat et emploi. Dans une grande agglomération, les interdépendances des territoires engendrent une tendance à multiplier sans cesse les infrastructures de transports rapides – et ceci beaucoup plus que proportionnellement avec la taille de l'agglomération. C'est un processus infernal car ces transports lourds induisent des relocalisations des ménages du centre vers la périphérie, induisant alors une augmentation des besoins de mobilité. Conséquences de cette dynamique : difficultés d'accès à l'emploi et aggravation du chômage, besoins de déplacements sans cesse croissants, dépendance économique, gentrification, étalement urbain et ségrégation sociale (les plus modestes étant rejetés le plus loin dans les franges urbaines).

Plusieurs objectifs doivent permettre de renforcer l'autonomie d'un territoire :

une autonomie socio-économique visant à améliorer l'adéquation entre emploi et main-d'œuvre ;

une réduction à la source des besoins de déplacements diminuant le gaspillage en coût et en temps perdu, avec le développement de transports de desserte de proximité, de préférence aux transports de transit ;

une meilleure qualité de vie et un ancrage territorial renforcé, grâce aux temps de déplacement réduits, entraînant un cercle vertueux (développement des liens sociaux, d'emplois résidentiels, d'activités associatives, etc.)

La mise en place et le renforcement des zones cohérentes auraient plusieurs effets bénéfiques, directs ou indirects, complémentaires les uns des autres :

valoriser les ressources internes des territoires en matière socio-économique, afin d'éviter l'étalement urbain et les effets délétères qui l'accompagnent (ségrégation sociale, etc.) ;

contenir l'étalement urbain⁹ dans les grandes agglomérations, généré par le déploiement de transports lourds de transit et les inégalités territoriales et sociales correspondantes ;

renforcer la cohésion sociale et les liens de proximité dans des communautés de destin au sein des territoires ;

favoriser la transition écologique, grâce à la réduction à la source des besoins de transports et la diminution concomitante des émissions de gaz à effet de serre ;

diminuer le coût du logement : en remplaçant une grande agglomération hyper connectée par un ensemble de villes de taille plus modeste à autonomie renforcée, on diminue la compétition pour l'espace, de sorte que le prix de l'habitat tend à se rapprocher des valeurs rencontrées dans les villes moyennes ;

améliorer la souveraineté alimentaire avec des zones agricoles qui permettent de relocaliser l'essentiel des productions dans un espace de proximité ;

réduire le coût pour la collectivité : une meilleure cohérence entre emploi et habitat entraîne une diminution des besoins en transports, en habitat social et en politique de la ville ;

accroître la résilience en cas de crise majeure, grâce à une diminution du volume de mouvements de populations et leurs interdépendances.

Complexité des grandes agglomérations

Les grandes agglomérations ont des structures complexes, caractérisées par de multiples niveaux hiérarchiques imbriqués les uns dans les autres, allant du simple quartier jusqu'à la métropole entière. Lorsque cette hiérarchisation est ignorée, on peut être tenté de considérer que l'agglomération fonctionne comme un grand bassin unique, la fluidité des transports étant supposée entraîner une perméabilité des territoires. C'est bien méconnaître la question : les temps de déplacement s'allongeant avec la taille de l'agglomération, la nécessité d'une relation cohérente habitat-emploi y est au contraire majorée. Dans un tel contexte, on observe une plus forte segmentation du territoire – obligeant les habitants à une savante gestion du temps et de l'espace –, qui engendre une spécialisation territoriale grandissante – tant par catégories de populations que par activités économiques –, ainsi qu'une aggravation des inégalités économiques, sociales et environnementales.

Dans le cas d'un nouveau pôle en fort développement, il peut y avoir en sous-jacence la conservation de l'ancien pôle et de ses relations de proximité, formant deux systèmes hétérogènes superposés, à la manière d'une coulée de lave recouvrant un substrat de couches géologiques organisées de façon dissemblable.

Exemples de zones cohérentes existantes

Quelques exemples concrets de zones cohérentes, en Île-de-France et en province, permettent d'illustrer les caractéristiques de ces entités. Ils sont présentés en ordre croissant de complexité.

La zone cohérente de Strasbourg

La ville de Strasbourg (274 400 habitants), représente 65 % de l'emploi de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) ¹⁰. Elle possède plusieurs points forts.

La faible distance des trajets domicile-emploi :

73 % des actifs strasbourgeois exerçant une activité travaillent dans leur commune de résidence (plus du double de la moyenne nationale).

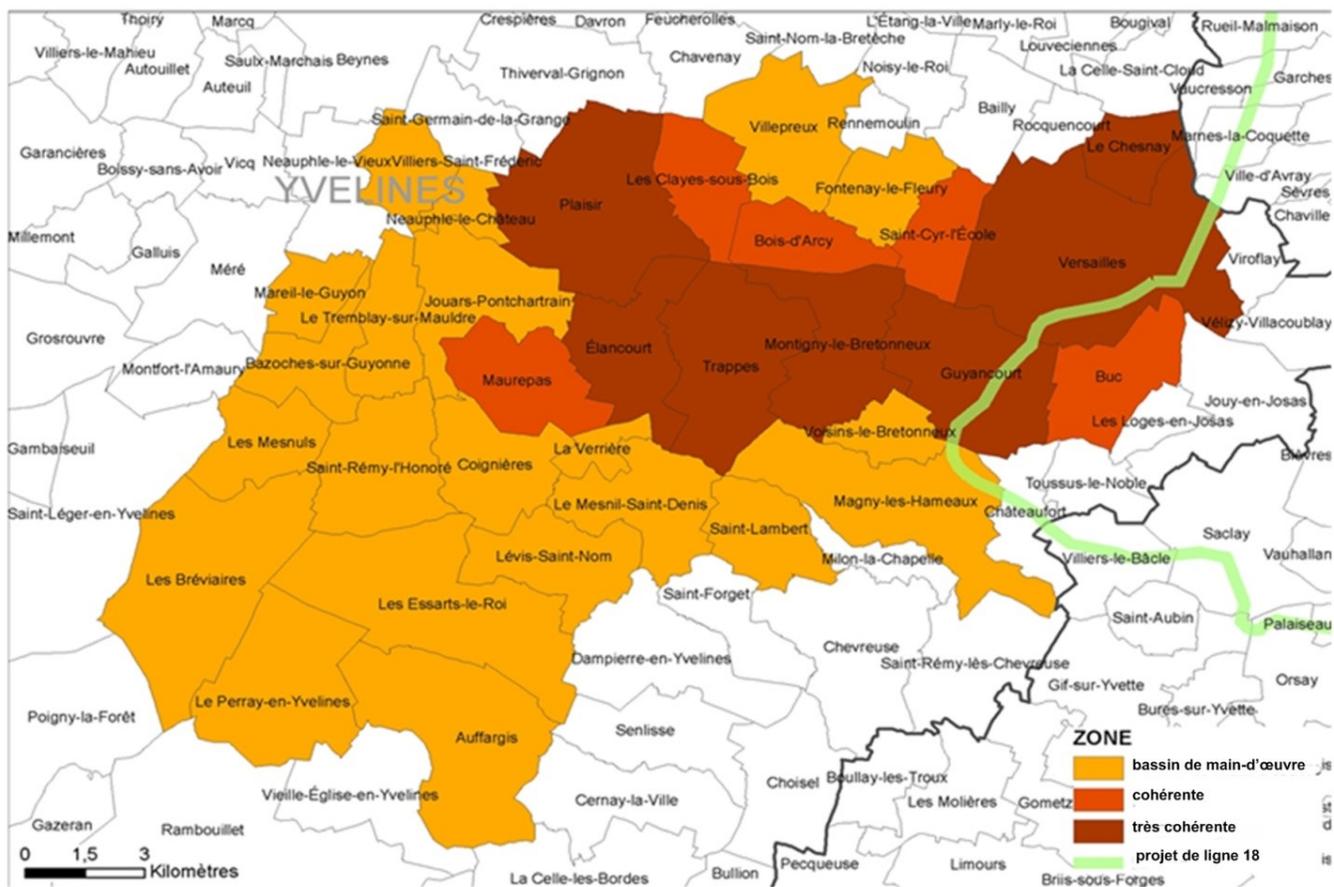
La forte « cohérence » des deux bassins (cartes ci-dessous) :

o Le bassin d'emploi est constitué par les flux centripètes de 161 000 actifs convergeant vers les pôles d'activités du cœur de ville. La moitié (49,4 %) d'entre eux sont originaires de Strasbourg même et 21 % proviennent des autres communes de la CUS.

o Le bassin de main-d'œuvre est déterminé par les flux centrifuges de 109 000 actifs strasbourgeois partant travailler, dont 84 % restent à Strasbourg ou dans la première couronne.

Cette zone cohérente compte 12 communes, y compris Versailles, et au recensement de 2013 environ 156 000 actifs ayant un emploi. Elle bénéficie d'un degré d'autonomie élevé, avec 45 à 60 % (selon la commune) des emplois occupés par les actifs du territoire ; un score nettement supérieur à la moyenne nationale (36 %). Les autres communes du territoire constituent un bassin de main-d'œuvre (en orange sur la carte) d'environ 200 000 actifs travaillant principalement dans la zone cohérente.

Au total, c'est un ensemble de 360 000 actifs qui évoluent majoritairement dans cette zone cohérente, une véritable « communauté de destin ». La bonne adéquation entre emploi et main-d'œuvre engendre un « microclimat » remarquable, qui alimente un cercle vertueux, en favorisant la création d'emplois résidentiels et en rendant la population disponible pour participer activement à la vie locale ¹².



Zone cohérente de Versailles/Saint-Quentin-en-Yvelines

© J. Lorthiois, source INSEE 2013

La zone cohérente d'Argenteuil/Bezons

Pour appréhender la zone cohérente d'Argenteuil/Bezons, qui se situe en zone agglomérée dense, il faut croiser l'analyse spatiale « bassin » avec la prise en compte des « niveaux » hiérarchiques emboîtés d'organisation territoriale emploi/travail.

Structure du territoire

Tout d'abord, constatons une relation très forte avec un bassin de « niveau local » voisin, dit « Boucle de Gennevilliers », avec un pôle (Gennevilliers : 40 000 emplois) qui joue une fonction similaire à celle d'Argenteuil sur la rive gauche de la Seine. Dans les années 1990, ces deux bassins industriels fonctionnaient comme des « espaces jumeaux ¹³ », possédant

des filières d'activités complémentaires, générant des flux de main-d'œuvre de proximité dans les deux sens : il suffisait de traverser les ponts. La tertiarisation du tissu économique a tari une partie de ces échanges.

Le poids d'une influence supérieure de « niveau métropolitain » s'est accru avec la tertiarisation de la population active, simultanée à l'influence grandissante du premier pôle d'affaires européen, « La Défense élargie », qui regroupe 344 000 emplois sur les communes de Nanterre, Puteaux et Courbevoie, auxquelles il convient d'adjoindre Rueil-Malmaison et Neuilly-sur-Seine. Relevons également l'importance du pôle de Saint-Denis/Saint-Ouen/Aubervilliers (155 000 emplois), notablement renforcée au fur et à mesure de sa requalification urbaine. Au nord-ouest, l'ancienne ville nouvelle de Cergy-Pontoise (90 000 emplois) a assuré son développement en accueillant des entreprises de la zone dense, précédemment basées à Paris et dans la petite couronne, y compris à Argenteuil.

Enfin, l'influence du « niveau capitale » (1,8 million d'emplois) s'est étendue, comme pour toute la banlieue parisienne, par le fait de la désindustrialisation des territoires et du renforcement du cœur de la métropole (QCA : Quartier Central des Affaires ¹⁴, 640 000 emplois), facilités par l'amélioration de l'offre de transports. Afin d'identifier la zone cohérente d'Argenteuil/Bezons, il convient de neutraliser les niveaux métropolitain et capitale, dont la très forte attractivité masquerait les échanges domicile-travail locaux.

Le bassin d'emploi

Cet espace est structuré par le pôle d'emploi d'Argenteuil/Bezons (double flèche au centre des bassins), qui concentre 43 200 postes de travail. Il génère une attractivité de population active (flux centripètes, dits « entrants ») qui détermine un bassin d'emploi d'une trentaine de communes (en rayures rouges), situées essentiellement sur la rive droite de la Seine.

À l'image des ondes formées par un caillou lancé dans l'eau, ce territoire regroupe plusieurs anneaux circulaires, dont les liens avec le pôle sont de plus en plus distendus, à mesure qu'on s'en éloigne. Autour des deux communes-centre se trouve une aire de proximité regroupant les localités dont les flux de travailleurs ont comme destination principale Argenteuil/Bezons. Citons ensuite le cas particulier de quelques villes situées uniquement au sud, dans la Boucle de Gennevilliers, qui comprend des communes fortement reliées au territoire d'Argenteuil ayant Gennevilliers en première destination, Argenteuil en deuxième rang. L'ensemble (pôle, aire de proximité et communes de la Boucle), constitue le bassin d'emploi proprement dit, qui figure en rayures sur la carte. Il représente 151 000 emplois. Puis mentionnons un second cercle de rattachement plus ténu, avec des communes sous l'influence principale d'un pôle métropolitain et d'Argenteuil. Ceci s'observe en particulier en Vallée de Montmorency, dans une zone résidentielle très dépendante de la capitale, qui va de Pierrelaye à Deuil-la-Barre (communes rattachées à titre secondaire à l'ouest à Cergy-Pontoise, à l'est à Saint-Denis), représentant un apport de 5 000 actifs. Situation similaire au sud, avec des localités dans la Boucle de Montesson, dans l'aire principale de La Défense et sous l'influence de Saint-Germain-en-Laye, qui fournissent 2 700 travailleurs au bassin d'emploi.

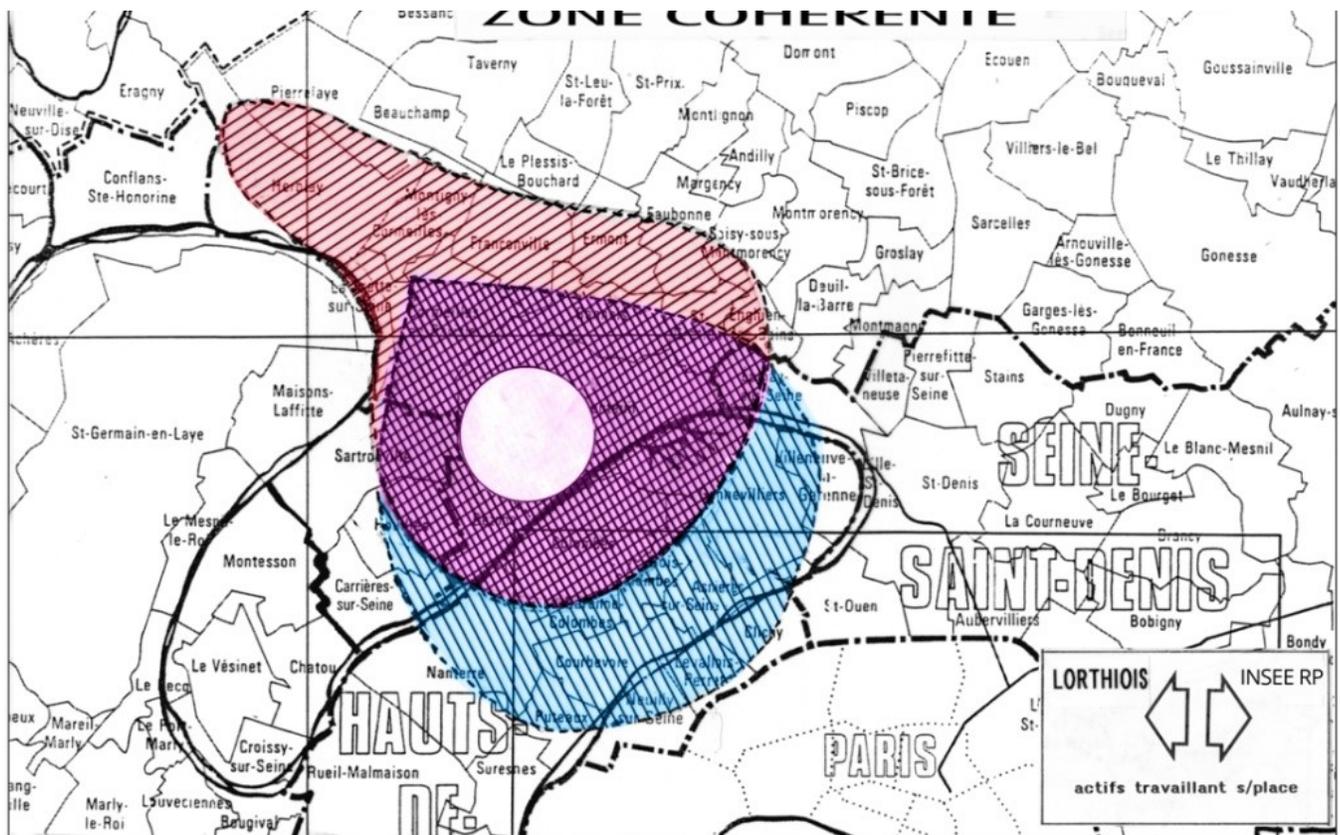
Enfin en périphérie, en troisième cercle, nous observons des flux de navetteurs en nombre conséquent, liés au poids démographique des pôles de niveau métropolitain situés dans l'environnement d'Argenteuil. Il s'agit d'une main-d'œuvre en provenance de l'agglomération de Cergy-Pontoise et de son aire d'influence (10 communes), du pôle de Saint-Denis (3) et des actifs originaires de La Défense élargie et de ses adjacences (7). On

peut rattacher à ce dernier ensemble les villes de Clichy et Levallois-Perret, fortement reliées au QCA parisien. Ce troisième cercle représente un apport d'environ 30 000 personnes.

Le bassin de main-d'œuvre

Comme généralement en banlieue, le bassin de main-d'œuvre d'Argenteuil/Bezons (en rayures bleues) couvre un espace plus vaste que le bassin d'emploi. De même, le pôle de main-d'œuvre est de taille supérieure à celle du pôle d'emploi, avec 68 100 résidents actifs, dont 56 600 occupant un poste de travail. Le bassin de main-d'œuvre représente un ensemble de près 310 000 actifs, qui génère une diffusion de population active (flux centrifuges) de 152 000 travailleurs « sortants » – hors Paris – à destination d'une vingtaine de communes, situées essentiellement sur la rive gauche de la Seine, voire de l'autre côté de la boucle de Gennevilliers (de Neuilly à Aubervilliers). Environ 20 % de cette main-d'œuvre travaillent sur place et à peu près autant exercent une activité à Paris.

On retrouve une structure similaire à celle du bassin d'emploi, en cercles d'élargissements successifs. Les lieux de destination de proximité accueillent une main-d'œuvre qui se répartit de la façon suivante : à l'ouest, dans la Boucle de Montesson (5 %) ; au nord-est, dans la Vallée de Montmorency (6 %) ; rive gauche, avec la totalité des localités de la Boucle de Gennevilliers (17 %). Puis, dans un cercle plus lointain, on observe des attractions notables à destination de Cergy-Pontoise (18 %) et du pôle de Saint-Denis (12 %) ; et surtout de fortes migrations d'actifs vers La Défense élargie (35 %) à laquelle on peut rattacher les villes de Levallois-Perret et Clichy (8 %).



La zone cohérente

La zone cohérente d'Argenteuil/Bezons (en quadrillé) recoupe le bassin d'emploi et le bassin de main-d'œuvre. Elle est à cheval sur les deux rives de la Seine et sur les départements du Val-d'Oise des Yvelines des Hauts-de-Seine et accessoirement de Seine-Saint-Denis. Elle totalise environ 227 400 actifs occupés et 124 500 emplois.

Le tableau suivant synthétise les flux domicile-travail à l'intérieur de la zone cohérente et entre celle-ci et les territoires extérieurs, dont les principaux, la Boucle de Gennevilliers, Paris et La Défense élargie, sont indiqués explicitement, tous les autres étant réunis en un seul.

Zone cohérente (ZC) d'Argenteuil/Bezons

Origine : flux entrants venant de

Travaillant à	Sur place	Pôle A/B	Hors pôle A/B	Boucle de Gennevilliers	Paris	La Défense élargie	Autres	Emplois
Pôle A/B	13 646	1 472	7 168	1 967	2 116	1 324	15 464	43 157
Hors pôle A/B	29 310	3 900	16 591	1 649	1 752	824	27 268	81 294
Total ZC	42 956	5 372	23 759	3 616	3 868	2 148	42 732	124 451
Part des emplois	34,5%	4,3%	19,1%	2,9%	3,1%	1,7%	34,3%	

Destination : flux sortants allant vers

Habitant à	Sur place	Pôle A/B	Hors pôle A/B	Boucle de Gennevilliers	Paris	La Défense élargie	Autres	Actifs occupés
Pôle A/B	13 646	1 472	3 900	4 830	11 343	6 219	15 223	56 633
Hors pôle A/B	29 310	7 168	16 591	9 084	34 616	16 351	57 651	170 771
Total ZC	42 956	8 640	20 491	13 914	45 959	22 570	72 874	227 404
Part des actifs	18,9%	3,8%	9,0%	6,1%	20,2%	9,9%	32,0%	

J. LORTHIOIS - 2021

INSEE - RP 2016

123 chiffres relatifs aux échanges internes à la zone cohérente
 456 chiffres relatifs aux échanges entre la zone cohérente et l'extérieur
 Pôle A/B pôle Argenteuil/Bezons
 Hors pôle A/B situé dans la zone cohérente, mais hors pôle A/B
 Sur place habitant et travaillant dans la même commune
 Autres ayant des destinations ou origines autres que celles spécifiées explicitement

Ce tableau montre l'importance – à l'intérieur de la zone cohérente – des échanges domicile-travail, dans les deux sens, dont près des trois quarts concernent les flux entre communes « hors pôle », montrant l'attractivité interne au territoire.

On voit que la zone cohérente bénéficie d'un bon niveau d'autonomie, plus élevé pour l'emploi local, alors que la main-d'œuvre dépend davantage du contexte métropolitain. On remarque d'ailleurs la dissymétrie entre les flux sortants vers Paris et La Défense et les flux entrants dans le sens contraire ; c'est le résultat direct de la concentration excessive des emplois dans le cœur de l'agglomération francilienne.

En neutralisant les effets d'attraction du « niveau capitale », du « niveau métropolitain » et du « niveau local » voisin de la Boucle de Gennevilliers, on constate que $34,5+4,3+19,1 = 57,9\%$ des emplois de la zone cohérente sont occupés par des habitants locaux et que la proportion des actifs occupés habitant et travaillant dans la zone cohérente est de $18,9+3,8+9,0 = 31,7\%$.

Ce taux d'autonomie est inférieur à celui de la zone cohérente de Versailles/Saint-Quentin-en-Yvelines, en raison de la proximité plus grande du territoire d'Argenteuil avec le cœur d'agglomération et donc de la plus forte attraction de celui-ci. À son tour, ne subissant que très peu d'influences extérieures, la zone cohérente de Strasbourg possède un taux d'autonomie encore supérieur à celui des zones cohérentes franciliennes.

Focus sur l'Île-de-France, un territoire en manque de cohérence

L'Île-de-France est un territoire particulièrement intéressant à étudier, en raison à la fois de sa taille et de la complexité de son organisation territoriale. Cette région a la particularité, unique en France d'être à la fois une mégapole de quelque 12 millions d'habitants et une métropole bénéficiant d'une attractivité et d'une productivité supérieure des entreprises car celles-ci peuvent tirer profit d'une main-d'œuvre qualifiée et diversifiée¹⁵. Ces deux caractéristiques sont contradictoires : l'avantage métropolitain se heurte à la situation de mégapole, où se creusent les inégalités territoriales et sociales. Le challenge de l'Île-de-France est donc de réduire le handicap d'être une mégapole sans compromettre l'avantage d'être une métropole.

Un territoire fortement polarisé

Aujourd'hui, la région Île-de-France (créée en 1976) est le théâtre d'un vaste mouvement brownien avec des besoins de mobilités atteignant 43 millions de déplacements par jour en 2013¹⁶ et enregistrant chaque année plus de 300 000 flux supplémentaires. Et comme on a pu le constater en 2020, c'est également un formidable vecteur de propagation d'épidémies !

La ville de Paris compte beaucoup plus d'emplois que d'actifs et, entre 2008 et 2018, ce déséquilibre s'est accentué, Paris ayant perdu 20 000 habitants et gagné 26 000 emplois. Pendant la même période, la petite couronne a augmenté sa population de 220 000 habitants et ses emplois de 67 000 ; la grande couronne a accueilli 260 000 habitants supplémentaires et le nombre d'emplois y est stable¹⁷. Il y a donc un net mouvement centrifuge des populations, pendant que le nombre d'emplois dans la zone centrale ne cesse de croître (19 communes cumulent 50% de l'emploi¹⁸), ce qui entraîne mécaniquement une augmentation des distances habitat-emploi.

Par ailleurs, l'Île-de-France est le premier marché d'immobilier de bureaux en Europe. Selon la DRIEA Île-de-France¹⁹, en 2019 ce parc comptait 54,25 millions de m², dont environ 32 % à Paris et 25 % dans les Hauts-de-Seine, aucun des autres départements franciliens ne dépassant le seuil de 10 %. Ce fort déséquilibre se creuse encore, le pôle de La Défense concentrant le plus grand nombre de nouvelles constructions²⁰. On peut cependant s'interroger sur la durabilité de ces tendances dans un contexte d'incertitude croissante due au spectre d'une crise sanitaire récurrente à laquelle s'ajoute une double crise énergétique et climatique émergente²¹.

La démarche du Grand Paris

Au début des années 1960, poussée par une forte croissance démographique, l'urbanisation proliférait de façon anarchique. Aussi, le Général de Gaulle a nommé Paul Delouvrier « délégué général au district de la région de Paris » afin de « mettre de l'ordre dans ce bordel ». En 1965 est né le SDAU-RP (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris), qui réorganisait la région capitale selon une structure polycentrique en créant cinq nouveaux centres urbains en périphérie des banlieues existantes : les villes nouvelles d'Évry, Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines, puis plus tard Sénart et Marne-la-Vallée²²²³.

Cette initiative de création d'un Grand Paris avant la lettre aurait pu connaître un franc succès si l'on n'avait pas en même temps :

diminué fortement l'autonomie de ces nouvelles centralités en facilitant l'accès à la capitale par des autoroutes urbaines et des lignes de RER ; à cette époque, ce n'est pas l'étouffement par la mégapole qui était redouté, mais celui par l'automobile, dont les flux augmentaient rapidement²⁴ ;

construit dans les espaces interstitiels une grande quantité de logements sans implanter les activités, les équipements et les services correspondants, créant des banlieues-dortoirs supplémentaires qui ont effacé le gain en « mieux-être » des villes nouvelles. Seule celle de Saint-Quentin-en-Yvelines, adossée au pôle historique de Versailles, a tiré son épingle du jeu ;

négligé la mise en place d'une gouvernance appropriée de ces territoires.

Résultat global : les emplois sont restés très concentrés au cœur de la région – avec un fort déséquilibre entre l'ouest d'une part et le nord et l'est d'autre part – et la main-d'œuvre des classes populaires a été pour une bonne part reléguée dans des cités-dortoirs périphériques.

Depuis lors, le principe d'une structuration polycentrique de la région capitale a régulièrement été inscrit dans le SDRIF (Schéma directeur de la région Île-de-France) sans avoir pour autant remédié à ces déséquilibres.

Le projet pharaonique du Grand Paris, décidé par Nicolas Sarkozy en 2007 et mis en œuvre par Christian Blanc, prétend instaurer un nouveau polycentrisme en escomptant la création de centralités autour des gares du réseau de métro Grand Paris Express (GPE).

Or, cet objectif est illusoire²⁵. Il repose sur l'idée que l'aménagement est structuré par les transports²⁶ et s'inscrit dans une doctrine considérant la région Île-de-France comme un vaste bassin d'emploi unique, qu'on devrait pouvoir traverser de part en part – par exemple : envisager d'habiter à Meulan et de travailler à Melun – sous prétexte que, grâce au GPE, plus personne ne serait éloigné de plus de 2 km d'une gare. Cette vision est tout à fait irréaliste car basée sur l'hypothèse d'agglomérations parfaitement statiques, alors qu'en réalité, les ménages se relocalisent plus loin en périphérie lorsqu'un nouveau « tuyau » capacitaire (route ou transport collectif, radial ou tangentiel) est mis en place, profitant de la vitesse accrue pour augmenter la portée de leurs déplacements sans y perdre du temps²⁷. Cela entraîne mécaniquement l'étalement urbain (périurbanisation et gentrification) et une plus forte spécialisation de l'espace, tant fonctionnelle (concentration excessive des emplois, séparation accrue des lieux d'activité et de résidence) que sociale (les plus modestes rejetés davantage en périphérie). In fine, ces processus de dynamique urbaine, en créant de nouveaux besoins de déplacements, alimentent un processus infernal accentuant le mouvement brownien évoqué plus haut.

Une autre doctrine témoignant d'une incompréhension de la dynamique urbaine est celle d'attendre du GPE une densification du bâti, escomptant en particulier que les usagers vont spontanément s'agglutiner autour des gares²⁸. Or, une gare est rarement un lieu de destination, c'est avant tout un lieu de dispersion. De fait, densité et vitesse sont antagonistes. De surcroît, l'impact de la densification sur les volumes de constructibilité est contrarié par une inévitable hausse des coûts du foncier et de la construction, induisant une migration vers des territoires plus éloignés, donc une dédensification, le contraire de l'objectif initial poursuivi. Même si l'augmentation des prix rend cette hypothèse problématique, on pourrait envisager de construire autour des gares des quartiers de logements sociaux, mais cela conduirait inmanquablement à créer des zones dortoirs, voire des zones sensibles.

Changer le regard sur la mobilité pour soutenir un aménagement polycentrique

Pour éviter l'asphyxie de la région, nous estimons indispensable de se départir de l'approche du Grand Paris, dont les coûts deviennent de moins en moins maîtrisables, sur les plans humain, financier et écologique. En effet, l'inexorable transition énergétique exige de réduire substantiellement les besoins de déplacements afin de pouvoir respecter les accords de la COP21.

Pour ces raisons, il est urgent de revenir à un aménagement du territoire francilien réellement polycentrique, où chacun des bassins bénéficie d'une large autonomie, ce qui nécessite de déconcentrer et rééquilibrer les emplois ; un survol des tentatives en la matière est présenté dans l'Annexe A1. Pour autant, il ne s'agit nullement de fragmenter la mégapole en bassins socio-économiques étanches, ce qui ferait perdre l'avantage métropolitain. En effet, au sein d'une métropole les territoires fonctionnent en réseau, mais cela ne nécessite pas de relier les pôles d'emploi par des moyens de transport lourds : les déplacements entre pôles d'emploi participent de la mobilité métropolitaine, mais ne représentent que 3 % de la totalité des flux. Aussi, au lieu de la sempiternelle recherche de vitesse, la « polycentralisation » devrait être accompagnée d'un ralentissement de la circulation. Il faudrait réguler la vitesse des déplacements, non pour la motivation habituelle de fluidifier le trafic ²⁹, mais avant tout pour peser sur l'aménagement en différenciant les flux en fonction de leur impact sur les localisations des ménages et des entreprises. Ainsi, il convient de favoriser la mobilité métropolitaine de type déplacements interentreprises sans créer en même temps un appel d'air pour les flux domicile-travail entre bassins d'emploi. La mobilité d'agglomération ne doit être facilitée qu'avec modération pour éviter que se conjuguent un accroissement de la concentration des emplois et un desserrement de l'habitat au sein d'un bassin d'emploi. Suivant la nature des déplacements, on pourrait jouer sur leur vitesse ou sur le tarif des péages (de stationnement ou de circulation) ou encore sur la tarification des titres de transports. Sur les autoroutes urbaines, on n'échapperait pas à la mise en place du péage, avec des tarifs variables en fonction du niveau d'encombrement des routes ³⁰, qui provoque l'allongement des trajets ³¹. Ce type de démarche est parfois appelée « chronoaménagement du territoire » ³².

À l'intérieur d'une zone cohérente, il importe de renforcer la mobilité de proximité. Au-delà de l'encouragement à pratiquer les « modes actifs » (ou « mobilités douces ») cela nécessite de mettre en œuvre des transports collectifs suffisamment maillés et avec une qualité de service adéquate pour dissuader le recours à l'automobile. Dans les zones à faible ou moyenne densité de population, tels les secteurs périurbains, cela pose un problème de rentabilité nécessitant le développement d'infrastructures légères et peu coûteuses.

Cadre institutionnel francilien

En province, on a vu se développer progressivement une double alliance entre les échelons régional et intercommunal, d'une part, et entre département et communes, d'autre part. Les communes qui possèdent les contribuables sans les ressources foncières et celles qui disposent des terrains sans les contribuables peuvent se réunir au sein d'une intercommunalité, afin que l'aménagement, le logement, la localisation des emplois et les mobilités y soient gérés de concert.

Rien de tel en Île-de-France, région caractérisée par un fort morcellement institutionnel. À la fragmentation territoriale induite par la départementalisation de 1964, s'est superposée une segmentation sectorielle avec la loi de décentralisation de 1982 ³³, visant une nouvelle répartition des compétences entre les divers échelons institutionnels. La Région détient la compétence exclusive en matière de transports, mais dans le domaine de l'aménagement, son rôle se limite à l'établissement du SDRIF ³⁴.

Les lois MAPTAM de 2013 ³⁵ et NOTRe de 2015 ³⁶ sont venues complexifier encore le paysage institutionnel francilien ³⁷. Y apparaît de façon explicite le niveau métropolitain, avec la Métropole du Grand Paris (MGP), dont le périmètre couvre la ville de Paris et les trois départements de la petite couronne, soit 7 millions d'habitants, délaissant 5 millions d'habitants dans les départements de grande couronne, dont 1 million de résidents dans les anciennes villes nouvelles. Sa principale compétence est l'aménagement ³⁸.

Des espaces institutionnels en manque de cohérence et d'autonomie

La loi MAPTAM a partagé la MGP en 12 « Territoires » (T1 à T12, voir carte ci-dessous ³⁹).

Le Territoire est une nouvelle structure intercommunale entre le niveau métropolitain et le niveau local communal ⁴⁰. En effet, en 50 ans, la facilitation de la mobilité ayant multiplié par 5 les distances parcourues et par 25 les espaces de vie, la commune ne peut plus détenir le monopole du local, dont elle assure néanmoins les équipements et les relations et services de proximité. Le Territoire doit alors représenter l'instance politique majeure de l'organisation institutionnelle et posséder une dimension suffisante pour atteindre des objectifs de régulation spatiale et de gestion de la mobilité.

Lors de la constitution des intercommunalités, l'État avait laissé les communes s'associer comme elles l'entendaient. Cette expérience s'étant révélée très décevante, les élus locaux n'ont pas eu le choix ici des regroupements communaux. Le découpage de la MGP en Territoires effectué par l'État comporte toutefois de nombreuses incohérences. La principale préoccupation a été de répartir de façon équitable le poids démographique global, au lieu de se fonder sur les bassins socio-économiques existants et a fortiori sur les territoires vécus, de chercher à dépasser les clivages entre espaces riches et pauvres et de mettre en œuvre une cohérence inspirée des communautés de destin déjà en place ⁴¹.



Pour créer l'équivalent des Territoires en grande couronne francilienne, la loi MAPTAM prescrit la procédure d'achèvement de la carte intercommunale (Schéma régional de coopération intercommunale, SRCI). Cette carte a été réalisée en conservant le critère prépondérant du poids démographique qui impose aux nouvelles intercommunalités de compter au moins 200 000 habitants. La grande couronne étant peu dense, cette méthode a conduit à définir des intercommunalités étendues – résultant par ailleurs d'extensions ou regroupements fondés sur des accointances politiques –, tout en les contraignant à ne pas chevaucher les frontières départementales ⁴², un découpage fort éloigné du but initial.

Au total, les intercommunalités – dont l'Annexe A2 présente un survol historique de leur évolution générale – sont de plus en plus éloignées des préoccupations de vie quotidienne de leurs habitants et correspondent de moins en moins à des territoires vécus. En Île-de-France, ce problème est plus prégnant qu'en régions, car il se superpose à l'excès de concentration des emplois et au déséquilibre territorial.

Évolutions nécessaires des structures intercommunales

La spécificité francilienne, celle d'une mégapole métropolisée ⁴³, induit le besoin d'un véritable échelon institutionnel intermédiaire, auquel on donne le pouvoir d'accéder lui-même à son autonomie relative, afin d'y forger des « communautés de destin » autour des bassins socio-économiques existants. Cela vaut pour les Territoires, comme pour les intercommunalités de grande couronne.

C'est à cette échelle intercommunale que doit se conduire le débat démocratique : il constitue l'espace privilégié de la vie en commun, où peuvent se développer des zones cohérentes.

Or, une faiblesse majeure de la loi MAPTAM réside dans l'assujettissement des Territoires à la MGP ⁴⁴. Elle leur assigne le seul enjeu d'appliquer les objectifs métropolitains. Pour que les Territoires puissent accéder à un quelconque degré d'autonomie, il est indispensable de les doter de ressources fiscales propres, leur fournissant les moyens de leur aménagement. Ce besoin est toutefois inégal selon les Territoires, qui n'ont pas vocation à se développer uniformément.

Moyens d'action en faveur de la création de zones cohérentes

L'objectif d'une meilleure autonomie des territoires intercommunaux nécessite un changement de la configuration institutionnelle englobant une réforme fiscale ⁴⁵.

Sur le plan administratif, il importe de spécifier la finalité de chaque Territoire dans la MGP, de réduire les inégalités sociales internes et de permettre à tout point d'un Territoire d'être correctement relié à tout autre point du même Territoire par des moyens légers de desserte de proximité. Ce qui nécessite de revoir l'organisation des transports et l'attribution aux Territoires des ressources financières correspondantes. La préservation des équilibres habitat-emploi devrait également faire partie de l'effort de structuration des Territoires, et non de la seule MGP, dont la gestion trop exclusivement régie par le marché est la cause majeure des dysfonctionnements actuels.

Les élus de chaque Territoire devraient établir un SCoT (schéma de cohérence territoriale) pour définir les priorités dans la construction de sa « communauté de destin », ainsi qu'un PLUi (plan local d'urbanisme intercommunal). Ils ne devraient pas uniquement planifier l'urbanisation dans leur schéma, mais également prendre en charge la préservation ou la création d'espaces naturels et agricoles ⁴⁶. Bien entendu, cette élaboration devrait se faire en concertation avec le niveau métropolitain, afin d'inscrire les objectifs de chaque Territoire dans ceux de la MGP en confrontant leurs logiques respectives, la vocation première du pouvoir métropolitain devant être de réduire les inégalités territoriales.

Pour inciter à la formation des zones cohérentes, les pouvoirs publics doivent pouvoir influencer sur la localisation des emplois. Pour ce faire, le levier majeur serait une réforme de la fiscalité territoriale qui pénaliserait la dissociation habitat-emploi et corrigerait la mauvaise répartition actuelle des populations, des emplois et des équipements. Il faudrait ponctionner tout ce qui participe d'une concentration excessive ; c'est le cas de la localisation des emplois de bureaux et des fonctions de commandement et du tertiaire supérieur.

Bien évidemment, cela vaudrait aussi pour d'éventuelles opérations de rapatriement d'activités industrielles précédemment délocalisées, sans compter les programmes d'accompagnement de porteurs de projets et d'appui à des filières émergentes. On diminuerait ainsi le besoin – donc le coût – des politiques correctrices (transports, habitat social, politique de la ville) de cette dissociation.

Déjà dans les années 1970, l'État avait introduit un triple système de bonus-malus : incitation des entreprises à des mesures de desserrement dans les villes nouvelles, décentralisation d'activités économiques en régions et redevance dissuadant de se localiser en cœur d'agglomération. Dans le même esprit, on devrait envisager une fiscalité incitative, différenciée en fonction de la localisation des emplois et de leur adéquation avec la main-d'œuvre résidente. Ainsi, dans le cadre de la réforme fiscale nécessaire, on pourrait moduler la taxation des entreprises en fonction d'un « indice de cohérence territoriale », reflétant le poids relatif des emplois locaux occupés par des actifs résidents ⁴⁷. Les recettes correspondantes devraient servir à financer l'agencement urbain.

En attendant une telle réforme fiscale – sans doute longue à élaborer et à mettre en œuvre –, il existe aujourd'hui des mécanismes pouvant d'ores et déjà être actionnés pour peser sur la localisation des entreprises.

• **La « Taxe pour la création de bureaux et commerces en Île-de-France » (TCB-IDF)**

Spécifique à l'Île-de-France, elle est levée sur les travaux de construction, reconstruction, rénovation, transformation ou agrandissement de bureaux, de locaux commerciaux ou de stockage. Elle est due par le propriétaire du local (qu'il soit particulier, entreprise ou organismes privé ou public), imposable en pleine propriété, copropriété ou indivision ou par le titulaire d'un droit réel sur ce local.

Cette taxe, plus ou moins élevée selon le lieu, a été créée pour compenser le déséquilibre territorial. Toutefois, l'écart entre les taux appliqués à chaque lieu est beaucoup trop faible pour dissuader les promoteurs de construire dans les zones les plus attractives ⁴⁸.

• **Les « Autorisations à construire »**

Les constructions de bureaux sont soumises à un agrément de l'État. Ces dernières années, plus de la moitié du nombre de mètres carrés des autorisations accordées le sont dans les Hauts-de-Seine. Même si la crise sanitaire et crise économique subséquente peuvent redistribuer les cartes, il convient de noter que rien n'oblige l'État à continuer d'accentuer de la sorte le déséquilibre territorial ⁴⁹.

• **Les « Autorisations d'exploitation commerciales » (AEC)**

Pour favoriser l'animation de la vie locale et de la cohésion sociale au sein d'une zone cohérente et diminuer les besoins de déplacements, il y a lieu de jouer sur la réglementation en matière d'urbanisme commercial, afin de favoriser le commerce de proximité, au détriment des zones commerciales et hypermarchés implantés en lointaine périphérie des villes, qui sont du reste en perte de vitesse. Aujourd'hui, les autorisations d'exploitation commerciale pour des surfaces de vente supérieures à 1 000 m² sont délivrées par les Commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC),

avec possibilité de recours auprès de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Ce fonctionnement est régi par la loi ACTPE ⁵⁰ (dite « loi Pinel »). Celle-ci a certes apporté des améliorations sur le papier, mais elle laisse beaucoup à désirer dans la pratique, la délivrance des AEC par les CDAC étant non démocratique et quasi-automatique (90 % des dossiers soumis sont acceptés), sans considération de « solidarité territoriale » et sans réflexion concernant l'impact sur les petits commerçants, exclus des décisions. En outre, le département n'est pas l'échelon le plus approprié pour gérer ces questions, qui devraient d'abord être traitées au niveau intercommunal, en accord avec les SCoT et PLUi, puis être arbitrées au niveau régional.

Annexes – Quelques repères historiques en matière d'organisation territoriale

A1. Les différents travaux et initiatives en matière de bassins territoriaux en France à l'origine du concept de zone cohérente

On peut citer différentes initiatives – à l'échelle nationale et régionale – de découpage supra-communal basé sur la notion de « territoire vécu » et recherchant une cohérence territoriale.

Les « bassins de main-d'œuvre » du Centre d'études de l'emploi

Les travaux effectués par une équipe, dirigée par Michel Destefanis, du Centre d'étude de l'emploi ~ organisme rattaché à la fois au ministère de la Recherche et à celui du Travail ~ constituent la première tentative en France de déterminer des territoires à partir du critère « main-d'œuvre ». Les bassins étudiés ont été choisis en raison de la facilité de leur découpage : zone d'Annecy ⁵¹, délimitée par la géographie (1974), et bassin industriel de Compiègne ⁵², isolé dans une zone rurale (1977). Toutefois, les analyses portent uniquement sur le contenu socio-économique du territoire (caractéristiques de la population active, structure de l'emploi, organisation du travail, politiques de personnel), sans aborder son organisation spatiale (polarisation, attraction, diffusion, flux domicile-travail). La mobilité n'est prise en compte que pour les mouvements internes au sein des entreprises (qualification, promotion, formation) et les mouvements interentreprises comme instrument de négociation salariale, dans le contexte de pénurie de main-d'œuvre de l'époque.

Relevons toutefois ce qui constitue une rareté : le critère principal d'analyse est le point de vue de la main-d'œuvre. Le travailleur effectue une « offre de travail » et l'entreprise une « demande de travail ». Une inversion totale des approches qui vont ensuite s'imposer, avec la notion univoque et restrictive d'un chômeur « demandeur d'emploi », face à un « offreur d'emploi » tout-puissant. Par ailleurs, apparaît dans ces études le thème de la « segmentation territoriale » de marchés locaux du travail différenciés, qui déterminent des bassins spécifiques. À l'opposé de la vision erronée d'une « fluidité » d'un marché du travail déterritorialisé et accessible et d'un bassin d'emploi unique à l'échelle d'une grande agglomération ou d'une région, comme celle qui prévaut encore chez les partisans d'un Grand Paris Express, censé relier l'ensemble des territoires de l'Île-de-France, comme s'il s'agissait d'espaces socio-économiques ouverts. Cette approche simpliste prédomine aussi chez les élus et aménageurs, qui se battent pour implanter sur leur territoire des activités conjuguées à une offre de transport, sans aucune prise en compte des qualifications, compétences, filières professionnelles, lieux d'habitat et degré de mobilité de la main-d'œuvre locale.

Les « zones de solidarité » de l'IAURIF

Parallèlement, dans les années 1970, des équipes de l'IAURIF⁵³ entreprennent des travaux de recherche sur l'identification de territoires locaux en Île-de-France. Un premier collectif s'intéresse à des pôles ou des bassins industriels et se lance dans des comparaisons internationales, par exemple Anvers, Rotterdam, Stuttgart et le Bade-Wurtemberg. La notion de « polarisation » du territoire s'appuie à l'époque sur les travaux théoriques de François Perroux, précurseur des « pôles de croissance »⁵⁴. Par ailleurs, une autre équipe sous la direction de Jean-Jacques Ronsac, ingénieur transport, tente d'établir un découpage de la région en « zones de solidarité », basé sur les migrations alternantes habitat-emploi⁵⁵. Les résultats ont été obtenus en effectuant la synthèse de deux traitements statistiques des flux domicile-travail, conduits selon un principe de classification hiérarchique ascendante : une analyse des mouvements « origine-destination » permettant d'identifier des pôles et leurs aires d'attraction ; une analyse « en zones d'échanges », prenant en compte les flux dans les deux sens confondus, délimitant des espaces disposant une relative autonomie habitat-emploi. La méthode présente l'intérêt de faire ressortir des sous-ensembles spatiaux, en faisant abstraction de l'influence prédominante de Paris qui, par son poids, tend à polariser la majeure partie de l'agglomération ; elle permet également de s'affranchir des limites départementales. Deux périmètres sont établis, à partir d'une exploitation des données du recensement, l'un en 1975, l'autre en 1982, qui ont permis d'analyser les évolutions⁵⁶. Ces travaux constituent ainsi la première cartographie des territoires vécus franciliens. À l'époque, les flux domicile-travail s'effectuaient quasi intégralement (à 97 %) à l'intérieur de l'Île-de-France. Un tel découpage ne serait plus pertinent aujourd'hui, par exemple pour des pôles spécialisés comme les aéroports d'Orly et de Roissy ayant une aire d'influence s'étendant sur toute la région et plusieurs départements du Bassin parisien.

Les « zones d'emploi » de l'INSEE

Dans les années 1980, l'administration souhaitait disposer d'un outil pour mener des études sur le fonctionnement local du marché du travail et pour conduire des politiques territoriales liées à l'emploi, à une échelle infra-départementale et supra-communale. D'où la notion de « zone d'emploi » (ZE) définie initialement comme « un espace géographique à l'intérieur duquel les habitants trouvent un emploi et à l'intérieur duquel les établissements trouvent la main-d'œuvre nécessaire, en quantité et en qualité, pour occuper les emplois qu'ils procurent ».

C'est ainsi qu'en 1983, l'INSEE et la DARES (service statistique du ministère de l'Emploi) ont découpé les 22 régions françaises en 365 zones d'emploi, à partir des données du recensement de 1982. Les déplacements domicile-travail constituaient la variable de base pour déterminer les périmètres, à partir du logiciel MIRABEL de l'INSEE qui effectuait les regroupements de communes, en fonction du critère d'attraction le plus élevé. Les limites départementales étaient le plus souvent conservées, notamment en Île-de-France. Chaque zone devait réunir au moins 25 000 actifs. Les variables prises en compte différaient d'une région à l'autre. Constatons que la définition initiale de la ZE qui introduit de fait un critère d'adéquation emploi/main-d'œuvre semble assez proche de celle de « zone cohérente », mais assez éloignée de celle du « bassin d'emploi ». Généralement, le terme « bassin d'emploi » est utilisé alors qu'il s'agit en réalité d'une « zone d'emploi » : le premier constitue un territoire vécu et le deuxième est un découpage administratif. Ajoutons également l'importance d'un critère de « durée » cher aux statisticiens : conserver un même périmètre pendant une période suffisamment longue, pour permettre d'étudier au sein d'un espace constant des caractéristiques socio-économiques et des tendances d'évolution, et au niveau externe des comparaisons entre zones. Ceci a pour inconvénient

de ne pas intégrer les mutations territoriales : surestimer les bassins anciens (le plus souvent industriels et/ou en récession) et sous-estimer les urbanisations récentes (villes nouvelles, pôles technologiques et/ou de tertiaire supérieur, de tourisme...).

Ce zonage est partiellement révisé en 1994, sur la base du recensement de 1990, pour quelques régions dont l'Île-de-France. Il est étendu aux départements d'Outre-mer en 2007. À nouveau, le découpage est révisé en 2010, fondé sur le critère des migrations alternantes domicile-travail issues du recensement de 2006. Les nouvelles zones s'affranchissent, dans une certaine mesure, des limites administratives. La ZE est redéfinie comme « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent (et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts) ». Soit cette fois la prise en compte d'un critère d'adéquation habitat-emploi, le critère main-d'œuvre étant relégué dans une parenthèse, voire omis par les utilisateurs. Cette définition convient mal aux agglomérations qui enregistrent une dissociation grandissante entre bassins d'habitat et d'emploi, notamment en région Île-de-France. Début 2011, les périmètres de 322 ZE (dont 18 pour l'Outre-mer) sont validés.

En 2020, l'INSEE et la DARES révisent le zonage, dans un souci d'harmonisation nationale et d'alignement sur une méthodologie développée par Eurostat, visant à faciliter les comparaisons au niveau européen ⁵⁷. Toutefois, certaines régions, dont l'Île-de-France, se prêtent mal aux critères statistiques utilisés au point de nécessiter un traitement spécifique. La définition de zone d'emploi est inchangée et les déplacements domicile-travail constituent l'élément de base de l'analyse ; le critère main-d'œuvre est donc toujours absent. Dans le cas de l'Île-de-France, on distingue 15 ZE ⁵⁸ (sur 306 au niveau national), mais les résultats de l'algorithme ont parfois été modifiés pour respecter les limites actuelles des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou les Territoires (EPT). On peut s'interroger sur le caractère opérationnel de la ZE de Paris, qui ne comprend que 11 des 12 Territoires de la MGP, l'agglomération Paris-Terres d'envol étant rattachée à la ZE de Roissy pour respecter le périmètre du Grand Roissy-Le Bourget. L'analyse distingue 15 « fonctions d'emploi » basées sur une classification en familles professionnelles ⁵⁹, dont 5 sont qualifiées de « fonctions métropolitaines ».

Le réseau des « Comités de bassins d'emploi » (CBE)

Identifier un échelon intermédiaire entre le département et la commune pour l'analyse des « territoires de l'emploi » intéressait à la fois les acteurs locaux et l'État. C'est ainsi qu'ont été institutionnalisées par un décret du 12 juillet 1984 ⁶⁰, à l'initiative du Premier ministre Pierre Mauroy, des initiatives informelles de dialogue social, créées sous le vocable « Comités locaux de l'emploi », qui mobilisaient différents partenaires œuvrant dans le domaine de l'emploi local : collectivités territoriales, entreprises, syndicats ouvriers, services déconcentrés de l'État. C'est ainsi que quelque 300 Comités de bassins d'emploi (CBE), ont été validés comme « des instances locales d'animation du dialogue social, de concertation et d'action dont l'objectif est de contribuer à l'amélioration de la situation locale de l'emploi et du développement local des territoires ». En 1998, il en subsistait 130. Ces CBE, devaient initialement comporter obligatoirement trois collègues (élus, entreprises, syndicats de salariés), complétés plus tard d'un quatrième collègue ouvert aux associations. Buts affichés : promouvoir la conclusion de contrats de solidarité entre État et entreprises, répondre aux questions concrètes de l'emploi local et favoriser les initiatives créatrices d'activités nouvelles. Toutefois, observons que les périmètres de ces comités ne correspondent à des territoires vécus que dans les zones rurales. L'originalité particulière de ces CBE est d'avoir institué une démarche partenariale locale conjuguant le professionnalisme de l'animation économique, la connaissance de la main-d'œuvre via les syndicats et l'implication militante d'acteurs issus de la société civile. Ces comités ont fait naître une prise de

conscience des enjeux globaux, en même temps qu'une véritable pédagogie de la cohérence territoriale, résultant d'une démarche ascendante basée sur un diagnostic de la vie économique et sociale locale et la mise en place d'initiatives pragmatiques, à l'opposé d'une intervention étatique descendante.

L'urbaniste Michel Micheau, dans le cadre de travaux de thèse de 3^e cycle et d'État, a étudié tout d'abord la période informelle de constitution des comités locaux pour l'emploi ⁶¹, puis a procédé à une analyse des CBE sur une décennie, comme instrument d'aménagement du territoire ⁶².

Les CBE ont été à l'origine de nombreuses initiatives remarquables, qui ont contribué à réformer l'aménagement du territoire. Quelques exemples parmi beaucoup d'autres : Châteaubriant et bassin de Laon, tous deux sous l'impulsion d'élus locaux ; Bressuire et pays de Vierzon, à l'initiative d'entreprises ; bassin de Longwy, programme d'actions mené par la CGT ; bassin de Vendôme, animé par un sous-préfet « développeur » ⁶³.

Les CBE étaient animés par une tête de réseau abritée au ministère de l'Emploi, le CLCBE (Comité de liaison des comités de bassins d'emploi), créé par décret en juillet 1984, complété en janvier 1988. En 2003, François Fillon, alors ministre de l'Emploi, a démantelé cet organisme en le privant de financements et de moyens en personnel. 10 ans plus tard, il a été officiellement supprimé par un décret du ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique. Aujourd'hui, plusieurs CBE sont toujours actifs mais travaillent isolément. Président du CLCBE de 1990 à 1999, Gérard Delfau a témoigné de son action ⁶⁴.

Les études et initiatives territoriales de l'ANPE

Identifier les « territoires de main-d'œuvre » à côté des « territoires de l'emploi » intéressait au premier chef l'ANPE, dont la mission était de réaliser des mises en relation (MER) entre la main-d'œuvre des actifs disponibles (à la recherche d'un emploi) et l'emploi des entreprises.

En 1986-1987, l'ANPE Île-de-France a souhaité remplacer son réseau de 140 Agences locales pour l'emploi (ALE) implantées sur les principales concentrations de chômeurs, par des grandes Agences de bassins d'emploi, permettant de gérer à la fois, sur un territoire d'une taille suffisante, l'ensemble de la main-d'œuvre locale (non seulement au chômage, mais occupée) et les emplois. Cette initiative a donné lieu à un rapport d'étude de faisabilité détaillé, identifiant une cinquantaine de bassins d'emploi en Île-de-France avec les caractéristiques territoriales des entreprises (filères d'activités et familles professionnelles) et de la main-d'œuvre (qualifications et filères de métiers) ⁶⁵.

Malheureusement, se refusant à reconnaître la spécificité de la région capitale, la direction nationale de l'ANPE a renoncé à mettre en place une telle organisation territoriale. Ces travaux ont néanmoins servi ensuite de base pour monter des politiques locales de mise en relation emploi/main-d'œuvre dans de nombreux bassins territoriaux. Citons notamment en Île-de-France une étude-action effectuée pour le syndicat Plaine Renaissance sur la revitalisation et les mutations économiques du pôle de Saint-Denis/Saint-Ouen/Aubervilliers en 1987-1988 ⁶⁶. Ou encore la conception et le montage du dispositif d'accompagnement créé par l'ANPE Île-de-France dans le cadre de l'implantation d'EuroDisneyland en Seine-et-Marne (1989-1992), afin de recruter et former le personnel, à la fois pour la phase chantier et la phase exploitation du parc d'attraction ⁶⁷.

Par ailleurs, a été instaurée en 1990 une politique territoriale de l'emploi dans l'ensemble des agences ANPE françaises ~ y compris les DOM-TOM ~, tenues de monter chacune un « Plan d'action local pour l'emploi » (PALE). C'est dans ce cadre que Jacqueline Lorthiois a réalisé deux valises pédagogiques ⁶⁸, élaborées au cours de formations de formateurs

dispensées dans l'ensemble des régions, destinées aux directions des agences locales pour la mise en œuvre de ces plans d'action. Ces outils permettaient de passer en revue tous les éléments nécessaires au montage d'un PALE. L'un des volumes rassemblait les éléments de connaissances destinés à déterminer le « territoire pertinent » pour conduire le plan d'action et notamment l'identification du bassin d'emploi, du bassin de main-d'œuvre et de leur adéquation, mais aussi la prise en compte des différents découpages administratifs en vigueur dans le périmètre de l'agence locale. Jacqueline Lorthiois a ensuite accompagné des collectivités locales, syndicats, associations d'insertion, organismes d'aménagement et de formation pour déterminer à chaque fois les territoires pertinents pour l'action. Ces outils ont fortement vulgarisé au sein des ANPE la notion de « bassin de main-d'œuvre », complémentaire à celle de « bassin d'emploi » et les méthodes pour les déterminer. Malheureusement ces travaux n'ont pas fait l'objet d'une diffusion auprès du grand public, en dehors d'un article dans la revue *Territoires* en 1994⁶⁹ et d'un chapitre de son ouvrage *Diagnostic local de ressources*, intitulé « D'abord, définir le territoire ». Le terme « bassin de main-d'œuvre » reste peu usité, sauf au Québec.

A2. Les intercommunalités institutionnelles

En 1995, la loi d'aménagement du territoire (LOADT, dite « loi Pasqua »)⁷⁰, a introduit la notion de « pays », basée sur un bassin d'équipements et de services collectifs, susceptibles de répondre aux besoins de vie quotidienne des habitants. Les pays constituaient une échelle d'action et non un échelon administratif nouveau⁷¹. En 1997, Dominique Voynet, alors ministre de l'Environnement et de l'aménagement du territoire, a été chargée d'introduire l'objectif de « développement durable » dans la loi Pasqua. La LOADDT dite « loi Voynet » parue en 1999⁷² va plus loin dans la volonté de favoriser la constitution de grands territoires « cohérents », reposant sur la notion de « communauté de destin » (le terme, initialement utilisé, n'a pas été retenu dans la version définitive du texte, mais reste implicite). À côté des « pays » en milieu rural, présentant « une cohésion géographique, historique, culturelle, économique et sociale », apparaissaient les « agglomérations » en milieu urbain et les Schémas de services collectifs. Malheureusement, cette initiative a été contrée par la frilosité de groupements d'élus qui craignaient de perdre leurs prérogatives politiques dans des territoires nécessairement pluriels. La loi Chevènement de 1999, parue quelques jours plus tard⁷³, offrit un cadre de coopération intercommunale avec des communautés de communes, d'agglomération et urbaines, qui permettaient d'établir des périmètres beaucoup plus restreints, favorisant des regroupements de « l'entre-soi » par affinités politiques, ou la reconduction d'espaces institutionnels de type addition de cantons.

La superposition de ces lois s'est traduite par une carte territoriale illisible et émiettée en petites structures défensives, avec des zones de vide et des ensembles incohérents, voire superposés. Beaucoup d'espaces ainsi découpés, jugés de taille trop restreinte, ont été ensuite contraints de fusionner et d'intégrer des communes dites « orphelines ». En cas d'absence de volonté locale, les préfets de départements ont procédé à des regroupements intercommunaux sur le seul critère démographique, en répartissant des « paquets égaux de population ». Cette « rationalisation » a été effectuée en deux temps : par la loi de 2010 réformant les collectivités locales⁷⁴, visant à achever la carte intercommunale au 1er janvier 2014 et créant la notion de « métropoles » ; puis par les lois MAPTAM et NOTRe, qui ont renforcé les métropoles et précisé les compétences des institutions concernées.

Avec le temps, les territoires vécus sont de moins en moins cohérents avec les intercommunalités, devenues beaucoup trop vastes et éloignées des préoccupations de vie quotidienne des habitants. Les bassins d'emploi et de main-d'œuvre se sont distendus,

avec l'allongement des distances-temps domicile-travail. Tandis que les bassins de vie, correspondant à des déplacements essentiellement choisis, ont vu leur périmètre se réduire, car la « galère des transports » imposée en semaine incite plutôt les habitants à préférer les services situés dans une aire de proximité choisie.

Bibliographie

Ouvrages

Pascale Bessy et Jean-Jacques Ronsac, Zones d'échanges habitat-emploi ~ Contours en 1982 et évolution 1975-1982, INSEE-IAURIF, décembre 1986.

CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), Chronoaménagement et autoroute autrement, avril 2009.

Laurent Davezies, La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale, Le Seuil, 2012.

Gérard Delfau, Le retour du citoyen – démocratie et territoires, L'Aube, mai 1994.

Michel Destefanis et Anne-Marie Vasseur, Le fonctionnement d'un marché du travail local : le bassin de main-d'œuvre d'Annecy, Cahiers du Centre d'études de l'emploi n° 5, PUF, 1974.

Michel Destefanis et Laurence Foucher, Le fonctionnement d'un marché du travail local : le bassin de main-d'œuvre de Compiègne, Cahiers du Centre d'études de l'emploi n° 13, PUF, 1977.

Guillaume Faburel, Les métropoles barbares, Passager clandestin, 2018.

Armand Frémont, La région, espace vécu, PUF, 1976, réédité 1999.

Georges Gontcharoff (dir.), Vous avez dit développement local ?, Unadel, 2019.

Jean-François Gravier, Paris et le désert français, Le Portulan, 1947, réédité Flammarion, 1972.

Jean-François Gravier, Mise en valeur de la France, Le Portulan, 1949.

Christophe Guilly, La France périphérique, Flammarion, 2014.

Emre Korsu, Marie-Hélène Massot, Jean-Pierre Orfeuill, La Ville cohérente, La Documentation Française, 2012.

Hervé Le Bras, Atlas des inégalités, Autrement, 2014.

Jacqueline Lorthiois, Méthodologie de plan d'action local pour l'emploi, outil pédagogique (valise du stagiaire, valise de l'animateur, 2 fois 19 fascicules et 604 pages, cartes, transparents) éd. ANPE, 1992.

Jacqueline Lorthiois (dir.) Projets de territoire : quelles structures, quels financements, quelles ressources humaines ?, CNFPT, 1997.

Michel Micheau, Une notion récente d'aménagement du territoire : le bassin d'emploi (études, acteurs, actions), thèse 3e cycle, Paris XII, 309 pages + annexes, avril 1981.

Michel Micheau, Politique locale de l'emploi et Comités de bassin d'emploi. Une recherche, 10 ans après, Institut d'études politiques de Paris, 1991.

Jean-Marc Offner, Anachronismes urbains, Presses de Sciences Po, 2020.

Jean-Pierre Orfeuil, Marc Wiel, Grand Paris –Sortir des illusions, approfondir les ambitions, Scrineo, 2012.

Thierry Paquot, Mesure et démesure des villes, CNRS Éditions, 2020.

François Perroux, L'Économie du XXe siècle, Presses universitaires de Grenoble, 1961.

Jean-Jacques Ronsac, « Les zones de solidarité en région Île-de-France » in Cahiers de l'IAURIF n° 66, 1982.

Jean-Jacques Ronsac, « Habitat-emploi et transport, une nouvelle approche : les zones de solidarité en Île-de-France » in Cahiers de l'IAURIF n° 68, 1983.

Philippe Subra, Le Grand Paris, géopolitique d'une ville mondiale, Armand Colin, 2012.

Hugues de Varine, l'Initiative communautaire, PUL, 1991, réédité et augmenté, 2013.

Pierre Vermeren, L'impasse de la métropolisation, Gallimard, 2021.

Marc Wiel, Le Grand Paris – Premier conflit né de la décentralisation, L'Harmattan, 2010.

Marc Wiel, Grand Paris – Vers un Plan B, La découverte, 2015.

Rapports d'études

Jacqueline Lorthiois et Jean-Louis Husson, L'Agence Nationale pour l'Emploi face aux transformations socio-économiques de la région Île-de-France, ECODEV-Conseil, 5 volumes, 641 pages, 1987.

Jacqueline Lorthiois et Jean-Louis Husson, La plaine Saint-Denis et la dynamique de localisation des activités au nord de l'Île-de-France, ECODEV-Conseil, 4 volumes, 354 pages, 1988.

Jacqueline Lorthiois, Jean-Louis Husson et Jean Buzy, EuroDisneyland, bilan prévisionnel de l'emploi, pour l'ANPE et le Conseil régional d'Île-de-France, ECODEV-Conseil, 4 volumes, 432 pages, 1990.

Articles

Atelier parisien d'urbanisme (APUR), Composition des 12 territoires de la Métropole du Grand Paris, mars 2018, <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/composition-12-territoires-metropole-grand-paris>.

Muriel Adam, Thomas Cormier, Laurie Gobled, Marc Desportes, « Décryptage de 70 ans d'occupation du sol en Île-de-France, mars 2020 » in Note rapide n° 838 de l'Institut Paris Région.

https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/000pack2/Etude_2320/NR_838_web.pdf

Smaïn Aouadj et Clément Quatrain, Le marché de l'immobilier de bureaux en Île-de-France, DRIEA (Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement) Île-de-France, juillet 2019, http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/document_synthese_-septembre_2019

-

web
.pdf.

Pascale Bessy, « Migrations alternantes ; le chassé-croisé s'intensifie » in Données sociales Île-de-France 1989, INSEE Direction régionale de Paris, 1989.

Jean-Charles Castel, Étalement urbain : la grande illusion, 6 février 2012, <https://sites.google.com/site/jccastel69/presse/habitat-et-societe-mars-2012>.

Maud Coudène, Daniel Levy, De plus en plus en plus de personnes travaillent en dehors de leur commune de résidence, INSEE Première n°1605,30 juin 2016, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2019022>.

Yves Crozet, La gratuité est souvent le choix de la facilité et du court terme, La Tribune, 9 août 2019, www.latribune.fr/supplement/la-tribune-now/la-gratuite-est-souvent-le-choix-de-la-facilite-et-du-court-terme-825547.html.

Christian Devillers, Les bassins de vie du Grand Paris, 3 décembre 2014, https://www.youtube.com/watch?time_continue=6&v=zHKQ7UEt4XY&feature=emb_logo.

Christian Devillers, Marie Evo, Les urbanistes associés, Le Grand Paris des Habitants, Atelier international du Grand Paris, juillet 2013, <http://lesbassinsdeviedugrandparis.fr/>.

Deloitte, Grand Paris Office Crane Survey, juillet 2020, <https://www2.deloitte.com/fr/fr/pages/immobilier/articles/grand-paris-office-crane-survey-summer-2020.html>

Dossier « Comités locaux de bassin d'emploi » in Partenaires pour le développement économique local, numéro spécial Territoires n° 323, décembre 1991.

Enquête Globale Transports 2020, EGT H2020-Île-de-France Mobilités-OMNIL-DRIEA / Résultats partiels 2018, janvier 2020, <http://www.omnil.fr/spip.php?article229>.

Enquête Nationale Mobilité et Modes de vie, Forum Vies Mobiles, 1er mars 2020, <https://fr.forumviesmobiles.org/projet/2019/01/07/enquete-nationale-mobilite-et-modes-vie-12796>.

Camille Fauret, François Lebeau, Les nouvelles zones d'emploi franciliennes : principalement métropolitaines ou résidentielles, INSEE Analyses Île-de-France n° 120, 10 septembre 2020, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4650678>.

Anne-Marie Granié, « Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au cœur des recompositions des espaces ruraux, 24e colloque de l'ARF, Toulouse, 25, 26 et 27 octobre 2000.

Knight Frank, Le marché des bureaux, Île-de-France, 2e trimestre 2020, juillet 2020, <https://content.knightfrank.com/research/2029/documents/fr/le-marche-des-bureaux-dile-de-france-2t-2020-juillet-2020-7307.pdf>

Jacqueline Lorthiois, La métropole du Grand Paris (MGP) en douze territoires, 30 août 2015, <https://j-lorthiois.fr/wp-content/documents/pdf/V4MGP.pdf>.

Jacqueline Lorthiois, « Bilan du SDRIF 2013-2030 – un désastre annoncé ! », in Liaison n° 189, pages 22-23, décembre 2019-janvier 2020, <https://www.fne-idf.fr/PDF/Liaison/189.pdf>.

Jacqueline Lorthiois, Observer l'emploi, Territoires n° 353, décembre 1994, <https://j-lorthiois.fr/wp-content/documents/pdf/353.pdf>.

Jacqueline Lorthiois, « Distinguer les bassins sans les confondre », <https://j-lorthiois.fr/concepts-generaux/distinguer-les-bassins-sans-les-confondre/>.

Jacqueline Lorthiois, Bêtisier des Pôles "Grand Paris" : de grandeur à démesure, d'excellence à compétition, 26 avril 2020, <https://blogs.mediapart.fr/j-lorthiois/blog/190820/betisier-des-poles-grand-paris-de-grandeur-demesure-d-excellence-competition>.

Jacqueline Lorthiois et Harm Smit, Les écueils du Grand Paris Express, Métropolitiques, 27 juin 2019, <https://www.metropolitiques.eu/Les-ecueils-du-Grand-Paris-Express.html>.

Michel Micheau, Les Comités de bassin d'emploi, bilan et questions, Travail et Emploi n° 11, janvier 1982, https://travail-emploi.gouv.fr/publications/Revue_Travail-et-Emploi/pdf/11_2162.pdf.

Jean-Marc Offner, Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique, L'Espace Géographique n°3, 1993, https://www.persee.fr/doc/spgeo_0046-2497_1993_num_22_3_3209,

Jean-Pierre Orfeuil, Tous à 30 minutes maximum de son emploi : l'hypothèse de la ville cohérente, Forum Vies Mobiles, 28 mars 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=M3grJrxecs>.

Jean-Jacques Ronsac, « Géographie des déséquilibres entre l'habitat-emploi : des surprises » in Données sociales Île-de-France 1989, INSEE Direction régionale de Paris, 1989.

Sibylle Vincendon, « L'année où on l'a compris ce qu'est le Grand Paris » in Grand Paris et petits détours, Libération, 25 juillet 2013.

Notes

① Ce concept de communauté de destin fait référence à l'ensemble des habitants vivant sur un territoire au sens anglo-saxon (« community ») du terme. Il a été largement développé dans les travaux d'Hugues de Varine, notamment dans son ouvrage L'initiative communautaire (voir bibliographie), mais n'a jamais connu de réel succès en France, en raison de l'ambiguïté du mot qui recouvre des réalités disparates (communautés ethniques, religieuses, sectes, Communauté européenne...). Le plus souvent utilisé dans les débats sur les minorités ou le « communautarisme », il possède dans notre pays une connotation négative qui a freiné son usage, à la différence du Québec.

② Dans une grande agglomération, on peut distinguer trois échelons de mobilité : la mobilité de proximité (à l'échelle d'un bassin de vie), pour l'accès à des services, des commerces, des loisirs, établissements scolaires..., dont la portée moyenne est de 3 à 4 km aller, mais varie selon la densité ; la mobilité d'agglomération (à l'échelle d'un bassin d'emploi ou de main-d'œuvre), pour l'accès au travail, à l'enseignement supérieur..., dont la portée typique est de 15 km aller ; et enfin la mobilité métropolitaine, pour l'accès aux commerces et services rares, ainsi que les déplacements interentreprises, peu nombreux mais potentiellement stratégiques.

③ <https://fr.forumviesmobiles.org/video/2017/03/27/tous-30-minutes-maximum-son-emploi-lhypothese-ville-coherente-3571>

④ Telle qu'utilisée ici, cette notion est celle que l'INSEE a abandonnée en 2012 : l'espace correspondant aux déplacements domicile-travail y était inclus, ce qui n'est plus le cas depuis lors. Ainsi, l'INSEE définit désormais le bassin de vie comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants », définition similaire à celle proposée dès 1996 par Jacqueline Lorthiois : « l'espace censé fournir l'ensemble des éléments nécessaires à la vie quotidienne de ses habitants » ; ces derniers comprennent : services aux particuliers ; commerce ; enseignement ; santé ; sports, loisirs et culture ; transports.

⑤ Cette formulation est empruntée au site expert de géographie Géoconfluences, qui s'appuie à son tour sur la définition d'Armand Frémont dans son ouvrage La région, espace vécu (voir bibliographie).

- ⑥ Lors du colloque de l'Association des ruralistes français « Territoires prescrits, territoires vécus : inter-territorialité au cœur des recompositions des espaces ruraux », (voir bibliographie).
- ⑦ Une version modernisée du slogan du Larzac en 1980.
- ⑧ Ces concentrations s'inscrivent dans un contexte de mondialisation, induisant des mutations brutales de l'espace et conduisant au déracinement des populations tout en alimentant la crise écologique. Ce sujet est élaboré dans Les métropoles barbares de Guillaume Faburel et L'impasse de la métropolisation de Pierre Vermeren (voir bibliographie).
- ⑨ Comme le fait remarquer l'urbaniste Jean-Marc Offner dans Anachronismes urbains (voir bibliographie), il ne s'agit pas de combattre le périurbain existant : il est là, de facto, et il y a lieu d'« imaginer les agencements (localisation, mobilité) qui permettraient un fonctionnement du périurbain plus désirable et plus vertueux, tant du point de vue des conditions de vie que de la sobriété environnementale. Cela supposerait parfois d'envisager une extension adaptée de ce périurbain, pour lui permettre d'atteindre une autonomie relative (implantation d'activités), une taille critique (par exemple pour pouvoir aménager des dessertes en transports non individuels, nécessitant une massification des flux). »
- ⑩ Les données de cet exemple reposent sur le recensement domicile-travail de l'INSEE de 2008. Le périmètre de la CUS de l'époque est en écru sur les cartes. La CUS a accueilli quelques communes supplémentaires et a acquis le statut de métropole en janvier 2017 ; depuis lors, elle s'appelle Eurométropole de Strasbourg (EMS).
- ⑪ Autoroute A355, également appelée « Contournement Ouest de Strasbourg » (COS).
- ⑫ La carte montre également le tracé du projet de métro de la ligne 18 du Grand Paris Express (en vert), qui tangente le territoire et est essentiellement orienté sud-nord, alors que les déplacements à l'intérieur du territoire vont du sud-ouest vers le nord-est. Par ailleurs, cette ligne relierait le territoire, à travers la vaste zone agricole et naturelle du plateau de Saclay, au bassin d'emploi qui va d'Antony aux Ulis en passant par Massy et au bassin d'Orly/Rungis. Or, entre ces bassins les échanges sont minimes.
- ⑬ Documentés dans le rapport d'étude L'Agence Nationale pour l'Emploi face aux transformations socio-économiques de la région Île-de-France de Jacqueline Lorthiois et Jean-Louis Husson (voir bibliographie).
- ⑭ Désigne l'ensemble des 1er, 2e, 8e, 9e, 16e et 17e arrondissements de Paris.
- ⑮ Par convention, officialisée par l'ONU, on entend par mégapole une agglomération dont la population dépasse 10 millions d'habitants. La notion de métropole est plus floue et sa signification varie selon l'angle sous lequel on l'aborde : économique, politique, culturel... Économiquement, une métropole bénéficie d'une attractivité et de performances de niveau supérieur, notamment grâce à la qualité et la variété des compétences professionnelles s'y trouvant et leur interactivité possible. Une métropole n'est pas forcément une mégapole et toutes les mégapoles ne sont pas des métropoles. Toutefois, ces deux attributs d'un grand système urbain sont parfois confondus, par exemple dans Les métropoles barbares de Guillaume Faburel (voir bibliographie). Selon le SDRIF établi en 2013.
- ⑯ Selon le SDRIF établi en 2013.
- ⑰ Les chiffres cités sont ceux de l'Enquête Globale Transports (EGT) de 2020 (voir bibliographie).

- 18 Cette donnée figure dans l'article Les écueils du Grand Paris Express de Jacqueline Lorthiois et Harm Smit, publié par Métropolitiques en juin 2019 (voir bibliographie), sous forme d'une carte (Figure 1 de l'article en question) présentant ces 19 communes.
- 19 Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement Île-de-France, Le marché de l'immobilier de bureaux en Île-de-France, juillet 2019 (voir bibliographie).
- 20 Selon une étude du cabinet Deloitte, publiée à l'été 2020 sous le titre Grand Paris Office Crane Survey (voir bibliographie), jusqu'à ce qu'éclate la crise du Covid-19, rien ne semblait pouvoir enrayer la dynamique de croissance de ce marché.
- 21 Ainsi, une étude du cabinet Knight Frank intitulée Le marché des bureaux, Île-de-France, 2e trimestre 2020 (voir bibliographie) rapporte que, face à la crise du Covid-19, les entreprises franciliennes prévoient de réduire de 43,2 % leurs dépenses immobilières.
- 22 À la même époque, la loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne remplace les départements de la Seine par la ville de Paris et le département de Seine-et-Oise par ceux des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines et du Val-d'Oise.
- 23 On trouve un survol de l'évolution de l'aménagement de l'Île-de-France depuis l'après-guerre jusqu'à nos jours dans la Note rapide n° 838 de l'Institut Paris Région, Décryptage de 70 ans d'occupation du sol en Île-de-France (voir bibliographie).
- 24 Déjà en 1949, le géographe Jean-François Gravier, dans son livre Mise en valeur de la France – complémentaire à son ouvrage Paris et le désert français –, déplorait que « Paris semble aménagé pour des automobiles et non pour des hommes - encore moins pour des enfants » (voir bibliographie). Dans ce livre, il prône par ailleurs la constitution d'un Grand Paris de 5 millions d'habitants.
- 25 Cette problématique est développée dans l'article Les écueils du Grand Paris Express (voir bibliographie).
- 26 La vanité de cette thèse a été dénoncée dès 1993 par Jean-Marc Offner dans Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique (voir bibliographie). Ce mythe n'en reste pas moins très répandu dans l'esprit des décideurs politiques.
- 27 Phénomène connu sous l'appellation « conjecture de Zahavi », du nom de l'expert qui l'a observé dans les années 1970.
- 28 Plus généralement, cette doctrine relève de « la pensée magique de la densification », dénoncée par Jean-Marc Offner dans Anachronismes urbains, ainsi que par l'urbaniste Jean-Charles Castel dans plusieurs articles, tel Étalement urbain : la grande illusion (voir bibliographie).
- 29 L'intention de fluidifier le trafic est souvent illusoire car contrariée par des effets rebonds. La circulation automobile a tendance à se comporter comme un gaz : elle emplit toute la place qu'on lui donne.
- 30 Le péage urbain se pratique déjà avec succès à l'étranger, entre autres à Londres, Stockholm et Singapour.
- 31 On notera le contraste avec les propositions faisant surface de temps à autre, surtout en période préélectorale, d'introduire la gratuité générale des transports. À cet égard, l'interview de l'économiste des transports Yves Crozet La gratuité est souvent le choix de la facilité et du court terme est instructive (voir bibliographie).

- 32) Voir par exemple cette étude du CEREMA : Chronoaménagement et autoroute autrement (voir bibliographie). Ce type de propos est inaudible pour les professionnels des transports, obsédés par le souci de « faire gagner du temps ».
- 33) Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions du 2 mars 1982, dite loi Defferre.
- 34) Concernant l'actuel SDRIF, voir cette analyse critique de son bilan intermédiaire par Jacqueline Lorthiois : Bilan du SDRIF 2013-2030 – un désastre annoncé ! (voir bibliographie). Notons par ailleurs que le SDRIF choisit des options de planification sans aucunement se préoccuper des possibilités de les financer, ni a fortiori des modalités de ce financement.
- 35) Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, entrée en application au 1er janvier 2016.
- 36) Loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.
- 37) Comme l'a bien résumé Sibylle Vincendon dans l'article L'année où on l'a compris ce qu'est le Grand Paris, publié en 2013 sur son blog Grand Paris et petits détours (voir bibliographie), avant d'en arriver à la loi MAPTAM, la gouvernance du Grand Paris a fait l'objet d'une âpre bataille dont l'arbitrage a été tout sauf rationnel : « Depuis des années, en gros, deux conceptions de la métropole du Grand Paris s'opposent. D'un côté, les partisans d'un Grand Paris bien net, bien carré, bien dégagé derrière les oreilles, comme l'ont défendu Nicolas Sarkozy (qui a prôné une communauté urbaine dès 2007) ou Philippe Dallier et Claude Bartolone (fusionneurs de départements). De l'autre, les défenseurs d'une politique des petits pas, des rapprochements volontaires, de l'intercommunalité fondée sur le projet. Ceux, en somme, qui ont pris le temps de créer le syndicat mixte d'études Paris Métropole. (...) En présentant son projet pour le Grand Paris lors du débat parlementaire sur les métropoles, le gouvernement a réussi le tour de force de donner raison dans un premier temps aux seconds, et dans un deuxième temps, aux premiers. Tout le monde suit ? ».
- 38) Dans ce cadre, la MGP devait établir un schéma de cohérence territoriale (SCoT), ce qui s'est avéré infaisable jusqu'à présent. Par ailleurs, le budget de la MGP est du même ordre que celui de la Région, mais la part du lion en est redistribuée aux Territoires. Au total, la MGP apparaît comme une nouvelle couche du millefeuille administratif sans valeur ajoutée notable.
- 39) Publiée en mars 2018 par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) dans Composition des 12 territoires de la Métropole du Grand Paris (voir bibliographie).
- 40) Cette entité a été renommée « Établissement public territorial » (EPT) par la loi NOTRe. À cette dénomination à consonance administrative, nous préférons celle de la loi MAPTAM.
- 41) Pour une critique plus approfondie du découpage de la MGP en Territoires, voir La métropole du Grand Paris (MGP) en douze territoires de Jacqueline Lorthiois (voir bibliographie).
- 42) Hormis quelques communes périphériques qui ont opté pour le rattachement à la MGP : Argenteuil dans le Territoire T5, Paray-Vieille-Poste, Morangis, Athis-Mons, Épinay-sur-Orge, Juvisy-sur-Orge et Viry-Châtillon dans le Territoire T12.
- 43) Comme expliqué par Marc Wiel dans Le Grand Paris – Premier conflit né de la décentralisation (voir bibliographie), cette dimension mégapolitaine a été complètement ignorée dans la loi de décentralisation de 1982.

- ④④ Les actuels Territoires/EPT n'ont même pas le statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). C'est un véritable régime d'exception, ayant entre autres pour conséquence qu'il n'existe pas de statistiques de l'INSEE au niveau des Territoires, dont le poids démographique est pourtant considérable.
- ④⑤ Nous n'aborderons pas ici les rapports et rôles respectifs de la Région et la MGP, mais il est clair qu'une réforme institutionnelle ne pourra faire l'économie d'une redéfinition de ces relations.
- ④⑥ Pour mieux préserver les espaces naturels et agricoles, il serait souhaitable de ne pas cantonner l'aménagement à des opérations d'urbanisme et ne pas confier la planification territoriale au seul monopole des aménageurs.
- ④⑦ Il est envisageable d'enrichir un tel indice avec d'autres critères, tels ceux de l'indice de développement humain (IDH), afin d'élaborer un indice généralisé permettant de différencier des politiques territoriales.
- ④⑧ Le tarif 2020 de cette taxe est de 417,49 € par m² pour Paris et la grande majorité des communes alto-séquanaises, 93,95 € pour les autres communes de la première couronne, 52,20 € pour les communes de la deuxième couronne faisant partie de l'unité urbaine de Paris et nul pour toutes les autres.
- ④⑨ Par ailleurs, ces crises provoquent une forte augmentation du parc des locaux vacants, incitant les promoteurs à commercialiser en priorité les locaux les plus chers.
- ⑤⑩ Loi n° 2014-626 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises du 18 juin 2014.
- ⑤⑪ Michel Destefanis et Anne-Marie Vasseur, Le fonctionnement d'un marché du travail local : le bassin de main-d'œuvre d'Annecy, 1974 (voir bibliographie).
- ⑤⑫ Michel Destefanis et Laurence Foucher, Le fonctionnement d'un marché du travail local : le bassin de main-d'œuvre de Compiègne, 1977 (voir bibliographie).
- ⑤⑬ Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, qui a succédé en 1976 à l'IAURP (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne), créé en 1960. En 2008, l'IAURIF est devenu IAU IdF (Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France), puis IPR (Institut Paris Region) en 2019.
- ⑤⑭ Voir, entre autres, son ouvrage L'Économie du XXe siècle, 1961 (voir bibliographie).
- ⑤⑮ Différents ouvrages et articles en témoignent, dont les suivants (voir bibliographie) : Jean-Jacques Ronsac, Les zones de solidarité en région Île-de-France (1982) ; Jean-Jacques Ronsac et alii, Habitat-emploi et transport, une nouvelle approche : les zones de solidarité en Île-de-France (1983) ; Pascale Bessy, Migrations alternantes ; le chassé-croisé s'intensifie (1989).
- ⑤⑯ Pascale Bessy et Jean-Jacques Ronsac, Zones d'échanges habitat-emploi – Contours en 1982 et évolution 1975-1982, INSEE-IAURIF, décembre 1986.
- ⑤⑰ Pour l'Île-de-France, le nouveau découpage en zones d'emploi est présenté dans l'article Les nouvelles zones d'emploi franciliennes : principalement métropolitaines ou résidentielles (voir bibliographie).
- ⑤⑱ Ce nombre illustre l'écart important entre les notions de zone d'emploi et bassin d'emploi : de ce dernier, il existe une cinquantaine en Île-de-France.

- 59) Cette classification repose sur un critère d'activité individuelle du travailleur, quels que soient sa qualification et son niveau hiérarchique, et non sur l'activité collective de l'entreprise.
- 60) Complété le 21 janvier 1988, modifié le 3 mai 2002.
- 61) Michel Micheau, Une notion récente d'aménagement du territoire : le bassin d'emploi, 1981 (voir bibliographie).
- 62) Principales analyses à cet égard de Michel Micheau (voir bibliographie) : Les Comités de bassin d'emploi, bilan et questions, Travail et Emploi (1982) ; Politique locale de l'emploi et Comités de bassin d'emploi. Une recherche, 10 ans après (1991).
- 63) Ces exemples et d'autres sont décrits dans un numéro spécial de la revue Territoires de décembre 1991, intitulé Partenaires pour le développement économique local (voir bibliographie).
- 64) Citons Le retour du citoyen – démocratie et territoires (1994). Déplorant le déficit démocratique dans le fonctionnement des institutions, il y préconise d'associer les citoyens aux choix fondamentaux, depuis ceux du bassin d'emploi à ceux de la région, de la nation et de l'Europe, des « conventions citoyennes » avant la lettre...
- 65) Jacqueline Lorthiois et Jean-Louis Husson, l'Agence Nationale pour l'Emploi face aux transformations socio-économiques de la région Île-de-France (voir bibliographie). À noter en particulier le volume 2 : « Dynamique spatiale de l'Île-de-France et physionomie des bassins d'emploi ».
- 66) Jacqueline Lorthiois et Jean-Louis Husson, La Plaine Saint-Denis et la dynamique de localisation des activités au nord de l'Île-de-France (voir bibliographie). Notamment le volume 2 « Pôles et bassins d'emploi », qui couvre les territoires de Saint-Denis, Bobigny et Sarcelles et le quadrant nord de Paris.
- 67) Jacqueline Lorthiois, Jean-Louis Husson et Jean Buzy, EuroDisneyland, bilan prévisionnel de l'emploi, 1990 (voir bibliographie).
- 68) Jacqueline Lorthiois, Méthodologie de plan d'action local pour l'emploi (voir bibliographie).
- 69) Jacqueline Lorthiois, Observer l'emploi, Territoire, décembre 1994.
- 70) Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995.
- 71) Jacqueline Lorthiois (dir.) Projets de territoire : quelles structures, quels financements, quelles ressources humaines ?, CNFPT, 1997.
- 72) Loi n°99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999.
- 73) Loi n°99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999.
- 74) Loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.
-

Thématiques associées :

MODES DE VIE

Cadres de vie

Proximité

Travail

POLITIQUES

Île-de-France

Transports collectifs

Villes et territoires

THÉORIES

Concepts



Urbaniste et socio-économiste

Jacqueline Lorthiois est urbaniste et socioéconomiste, spécialiste depuis quarante ans de la relation emploi/main-d'œuvre dans les territoires, dont l'Île-de-France. Cofondatrice du CPTG (Collectif pour le Triangle de Gonesse et de la COSTIF (Coordination contre les grands projets inutiles d'Île-de-France). Elle a étudié chacun des bassins d'emplois de la région, pour le Service public de l'emploi et plusieurs centaines de collectivités territoriales. Dans le secteur public, elle a été conseillère technique dans plusieurs cabinets ministériels (Matignon, Environnement/Aménagement du territoire, Emploi, Économie solidaire), et dans différentes délégations (Emploi/Travail/Affaires sociales. Elle a par ailleurs enseigné à Paris-8 et Paris-13. Elle tient un site sur l'aménagement du territoire et un blog sur Mediapart au sujet des grands projets inutiles en Île-de-France.



Responsable associatif

Harm Smit, ingénieur physicien de formation, est spécialiste des réseaux, notamment informatiques. Dans les domaines de l'aménagement urbain et de la mobilité – et des liens étroits entre ceux-ci –, Il a accumulé une expérience de terrain de plus de quarante ans, qui doit par ailleurs beaucoup à ses relations avec des experts comme Jean-Pierre Orfeuill et surtout Marc Wiel ; il a assisté ce dernier dans la rédaction de ses trois derniers ouvrages. Il exerce des responsabilités associatives à différentes échelles territoriales en Île-de-France, dont celle de la coordination du Collectif OIN Saclay depuis 2010 ; à ce titre, il a contribué à l'ouvrage Citoyens de terre contre État de fer.

Pour citer cette publication :

Jacqueline Lorthiois et Harm Smit (10 Mai 2021), « Zone cohérente »,
Préparer la transition mobilitaire
. Consulté le 19 Avril 2024, URL:
<https://forumviesmobiles.org/dictionnaire/13686/zone-coherente>



Les Dictionnaire
du Forum Vies Mobiles sont mis à disposition selon les termes de la
licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les
Mêmes Conditions 3.0 France

.
Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues en nous
contactant via ce formulaire de contact.

¹ <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/fr/>

² <http://forumviesmobiles.org>

³ <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/fr/>

⁴ http://fr.fvm.localhost/modal_forms/nojs/contact