



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

les Cahiers

Le Bassin parisien, une méga-région ?

Les villes du Bassin parisien : trop loin, trop proches ?

Daniel Béhar
Philippe Estèbe
Coopérative Acadie



Dynamisme et attractivité :
la recherche d'un juste équilibre.

Une lecture fondée sur une conception concentrique des relations interterritoriales, ne rend pas compte de la diversité des situations et des trajectoires des différents espaces inclus dans le Bassin parisien. Les travaux et les documents stratégiques récents commencent à prendre en compte cette diversité, de même que les acteurs territoriaux concernés, politiques, économiques, sociaux et culturels, explorent les voies d'une autonomie associée, sans doute plus porteuse que les divers protectionnismes qui l'ont précédée.

Le Bassin parisien, une victime de l'Île-de-France ?

Les espaces qui composent aujourd'hui le Bassin parisien (six régions plus le département de l'Yonne – à quoi l'on pourrait ajouter celui de la Sarthe) n'ont pas toujours été considérés comme périphériques. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, ces espaces sont autonomes et disposent même, par comparaison avec le reste du territoire français, d'une importante spécialisation industrielle – industries mécanique, textile –, à quoi s'ajoutent l'agriculture et l'agroalimentaire. S'il existe une unité historique du Bassin parisien, c'est bien dans cette fonction productive : dès la fin du XIX^e siècle, la population ouvrière dépasse de loin la population agricole, dans des proportions bien supérieures à toutes les régions de « province ». À cette époque, le Bassin parisien ne constitue pas la troisième ou quatrième couronne de la région parisienne : il comprend plusieurs foyers

En aménagement du territoire, le Bassin parisien est une invention relativement récente. La grande périphérie de l'Île-de-France est un espace « en creux », dominé, aux performances médiocres. Des pôles se sont constitués, longtemps dépendants de l'Île-de-France. Dans son acception courante, le Bassin parisien est toujours à construire, plutôt « contre » la métropole. Mais qu'en est-il exactement aujourd'hui ?

autonomes qui participent du développement de l'industrie nationale. Les deux guerres mondiales ont durement touché ces territoires, plus que le Nord ou l'Est de la France. Le Bassin parisien apparaît, dans les années 1950, comme une zone sinistrée, dans laquelle la reconstruction de l'appareil industriel est une priorité. Dans la veine de *Paris et le désert français*⁽¹⁾, le Bassin parisien devient l'espace privilégié de la décentralisation industrielle, politique volontaire inaugurée en 1954 consistant à inciter les entreprises de la région parisienne à redynamiser un tissu industriel convalescent : entre 1954 et 1962, le taux de croissance de la population industrielle y est deux fois plus rapide que dans le reste de l'Hexagone. C'est le deuxième âge du Bassin parisien. Cette renaissance est cependant doublement incomplète et marque durablement l'espace du Bassin parisien. D'une part, il devient le vase d'expansion économique de la région parisienne, caractérisé essentiellement par le desserrement d'unités de fabrication. Le capitalisme local, plus ou moins enraciné, laisse la place à ce qui va devenir « France incorporated », selon l'expression de Pierre Beckouche⁽²⁾, un espace hétéronome, dont l'activité est largement commandée par les sièges sociaux et les unités de conception qui demeurent au centre. D'autre part, l'importance accordée aux implantations industrielles ne com-

(1) Jean-François GRAVIER, *Le Portulan*, Paris, 1947.

(2) Universitaire français, spécialiste de géographie économique et consultant auprès de l'OCDE.

pense pas la faiblesse des grandes villes situées à une heure de Paris ; or celles-ci ne sont pas considérées comme essentielles par les aménageurs de l'époque. Les premières métropoles d'équilibre, en 1962, ne comprennent aucune ville du Bassin parisien ; ce n'est qu'en 1970 que Rouen, puis Caen, seront « assimilées » aux métropoles d'équilibre. Dès lors, ces villes demeurent à l'écart de l'essor urbain des années 1960 à 1990. Aujourd'hui encore, elles restent marquées par un sous-équipement relatif en services, particulièrement vif en matière d'enseignement supérieur, concurrencé, il est vrai, par la proximité des universités parisiennes. Ce sont d'ailleurs, jusque dans les années 1990, les villes petites et moyennes qui connaissent les taux de croissance les plus importants, pendant que la population des grandes villes stagne ou diminue. Sur ces caractéristiques originelles se greffe, à partir des années 1980 – ce qui correspond à la fois au décollage de certaines villes nouvelles et à la mise en service d'un dispositif de transports performant – un nouveau phénomène, celui du desserrement des ménages franciliens, qui donne naissance aux « franges franciliennes », bien connues des aménageurs. Les franges de l'Île-de-France correspondent à une deuxième étape de la « périphérisation » du Bassin parisien : ce ne sont plus les emplois et les entreprises qui déménagent, ce sont les ménages. Cela apparaît comme l'ultime étape de la « colonisation » du Bassin parisien pour les aménageurs des années 1990 : le Bassin parisien va-t-il devenir une banlieue de l'Île-de-France ?

Le phénomène des franges apparaît comme porteur d'un double risque, notamment aux yeux des rédacteurs du Livre blanc du Bassin parisien (DATAR, 1992). En soi, ce processus n'est pas désirable puisqu'il correspond à une vaste périurbanisation, consommatrice d'espace et génératrice de déplacements ; ne serait-ce qu'à ce titre, il doit être combattu (on parle, à cette époque, de la « lutte » contre l'étalement urbain). Mais au-delà de son caractère intrinsèquement négatif, il menace les espaces du Bassin parisien puisqu'il fait basculer une partie des territoires théoriquement dépendants des capitales régionales dans l'orbite francilienne. Ce faisant, il ajoute à l'atrophie des villes « à une heure de Paris », en les privant d'une ressource démographique, d'une population étudiante potentielle et surtout de consommateurs. Alors que les emplois industriels diminuent (même s'ils demeurent, encore aujourd'hui, au-dessus de la moyenne métropolitaine dans nombre de bassins d'emplois de Haute et Basse-Normandie, du Centre et de la Picardie), ils sont remplacés par une économie résidentielle qui, certes, crée de l'emploi,

mais n'apporte pas, aux yeux des élus et des aménageurs, de richesse aux territoires – ne serait-ce que sous la forme de taxe professionnelle. À la fin des années 1990, le mot d'ordre est clair : il faut sauver le Bassin parisien... de l'Île-de-France. Il faut à la fois protéger les franges en rendant l'installation plus difficile, et soutenir le développement des villes « à une heure », pour qu'elles puissent trouver leur autonomie. Pour cela, il s'agit à la fois, selon le Livre blanc, de geler la croissance des franges et d'encourager la constitution de réseaux de villes au sein du Bassin parisien, de façon à atteindre la taille critique millionnaire permettant le développement de fonctions supérieures (enseignement, recherche, innovation, conception, marketing, conseil, etc.). Le Bassin parisien apparaît donc comme la victime, par excellence, de l'Île-de-France : trop proche pour construire un dynamisme propre, provincial ; et trop loin (du moins s'agissant des villes) pour participer du développement métropolitain. Le Bassin parisien souffre doublement du desserrement francilien : la décentralisation industrielle des années 1960 et 1970 l'a doté d'unités de fabrication dépendantes et faiblement productives. Par ailleurs, le desserrement résidentiel des années 1980 et 1990 a transformé une partie de son territoire en banlieue lointaine de l'Île-de-France.

L'émergence des métropoles du Bassin parisien

Cette lecture et cette stratégie, fondées sur une approche homothétique et homogène de l'espace, frappent par leur simplicité géographique : le Bassin parisien entoure l'Île-de-France de deux couronnes supplémentaires, la première dédiée au résidentiel et la deuxième au résiduel, entourant des capitales régionales dont les performances restent insuffisantes. Pourtant les travaux récents, aussi bien savants⁽³⁾ que de politique publique⁽⁴⁾, et les documents stratégiques élaborés par certaines collectivités territoriales⁽⁵⁾, mettent en évidence des caractéristiques nouvelles qui rompent pour une large part avec la vision concentrique dominante. Ces caractéristiques sont généralement résumées sous le terme de « métropolisation ». Cette approche tend à remettre en cause

(3) CATTAN-GILLI et al., *Le fonctionnement métropolitain du Bassin parisien*, Miiat BP 2005 ; P ROHAUT et L. ARMAND, « Le fonctionnement de l'aire urbaine de Paris : réalité des sous-bassins d'emploi et de vie », Dreif, 2005 ; *Le fonctionnement métropolitain du bassin parisien. Du bassin parisien à la région économique de Paris*, Diact 2009. Synthèse bibliographique du Bassin parisien (IAU idF).

(4) Schéma directeur de la région Île-de-France, consultation internationale du Grand Paris (s) de l'agglomération parisienne, etc.

(5) SRADT Picardie, SRADT Bourgogne, document d'orientation pour Normandie-métropole.



Troyes.



Auxerre.



Amiens.



Orléans.

les approches classiques du Bassin parisien comme un ensemble de couronnes périphériques et permet de construire une lecture renouvelée, plus contrastée et dynamique du territoire.

Les deux métropolisations franciliennes

Le processus métropolitain est la résultante de deux phénomènes et interroge les notions de centre, de périphérie et de couronnes.

D'une part, la métropolisation entraîne la spécialisation croissante de certaines portions du territoire francilien dans des fonctions économiques et scientifiques, ce qui a renforcé, peu à peu, une vision «en archipel»: La Défense; l'ensemble Saint-Quentin/Saclay/Massy auquel s'ajoutent Évry et une partie de la vallée de la Bièvre; les mutations d'Orly; la transformation complète de l'ouest de la Seine-Saint-Denis, le développement considérable du pôle de Roissy, l'émergence à l'Est de l'ensemble Marne-La-Vallée/Val d'Europe, dans une position médiane sur un axe Roissy/Orly... Même si le «cœur d'agglomération» continue de concentrer emplois, activités et population, la métropole francilienne ne se conçoit plus selon un mode simple centre/périphérie: elle est clairement polycentrique, du moins s'agissant des grandes spécialités financières, productives et scientifiques. L'agglomération centrale redistribue, en permanence, activités et habitants vers ses anciennes périphéries et vers le Bassin parisien. Les différentes composantes du Bassin parisien, naguère considérées comme des morceaux anonymes d'une couronne dominée, entrent progressivement en relation avec ces

pôles qui se sont affirmés depuis une vingtaine d'années. C'est particulièrement le cas pour la Picardie dont les flux vers Paris stagnent, alors qu'ils explosent vers Roissy.

Ce processus de «plissement» – la formation de pôles reliés directement aux marchés mondiaux de la finance, de la production et de la recherche – s'est accompagné, d'autre part, d'un processus de «glissement» – autrement dit la dilatation de l'agglomération francilienne ordinaire. C'est ce glissement que, naguère, on appelait «franges franciliennes». Ces mouvements de glissement de la population et de l'emploi – notamment de l'emploi de service mais aussi de l'emploi de fabrication – ont contribué à une différenciation accentuée des franges franciliennes, qui s'intègrent dans de vastes faisceaux autour des grands axes de circulation. Ces faisceaux, mis en lumière par le projet de schéma directeur de la région Île-de-France, expliquent une large part des mobilités quotidiennes (par exemple, plus de 80 % des trajets domicile-travail se déroulent au sein des faisceaux), mais aussi une part importante des mobilités liées au cycle de vie (environ 40 % des mobilités résidentielles internes à l'Île-de-France se déroulent au sein d'un même faisceau), et enfin orientent les spécialisations économiques métropolitaines, du fait de l'essaimage des pôles composant l'archipel métropolitain – essaimage du pôle de La Défense et de celui de Roissy notamment. Les franges sont affectées par la constitution des faisceaux et perdent l'homogénéité apparente qui les caractérisait lors de la période précédente. On peut ainsi pratiquement lire de façon

opposée les dynamiques territoriales du faisceau Nord, où les caractéristiques socio-économiques franciliennes débordent largement dans l'Oise et au-delà, et celles du faisceau Est, où, à l'inverse, le profil socio-économique du Bassin parisien pénètre profondément en Seine-et-Marne. Dès lors, la couronne se disloque : il ne s'agit plus d'un simple « débordement » de l'Île-de-France, mais d'un développement inédit, qui inscrit le Bassin parisien dans les spécialisations métropolitaines, là où, naguère, devait régner la division du travail centre/périphérie.

Les villes à une heure, elles aussi, entrent dans un processus de différenciation qui ne permet plus, aujourd'hui, de parler de « couronne » des villes à une heure de Paris. Des villes intermédiaires comme Beauvais, Compiègne ou Dreux suivent des trajectoires très différentes : la dernière, héritière de la décentralisation industrielle connaît une conversion douloureuse, alors que Compiègne tire son épingle du jeu grâce à un certain dynamisme économique et au développement d'un enseignement supérieur spécialisé. Le cas de Beauvais, plus étonnant encore, car sans activité productive notable, connaît un essor économique important, grâce au bassin de consommation créé par le « glissement » des Franciliens. Les « grandes villes moyennes » – Reims, Amiens, Rouen, Orléans – s'insèrent dans des trajectoires de développement hétérogènes. Rouen s'inscrit dans un espace normand, en articulation avec l'Île-de-France. Orléans demeure isolé mais de plus en plus intégré économiquement et socialement à l'aire urbaine de Paris. Amiens, ville isolée, pâtit autant de la proximité de Paris que de celle de Lille. Reims retrouve une attractivité démographique et affermit son contrôle sur un territoire qui s'élargit aux Ardennes et à l'Aisne.

Une nouvelle figure du Bassin parisien

Trois fondements de la lecture classique – périphérie et couronnes – sont remis en question par la métropolisation francilienne.

- Paris n'est plus la seule porte d'entrée mondiale. La ville et la région capitale n'ont plus le monopole des relations mondiales. La multiplication des compagnies *low cost*, par exemple, a redonné des couleurs et de l'activité à de petits aéroports qui, sur des créneaux spécialisés, accueillent une partie de la clientèle internationale de la métropole – ou servent de porte de sortie aux métropolitains – comme Beauvais dans l'Oise et peut-être bientôt Vatry dans la Marne. Le développement du port du Havre, ces dernières années – même si le tonnage a stagné l'année précédente la crise économique – doit peu à la métropole parisienne,

qui exporte et importe volontiers vers et depuis Anvers. Fiction ou réalité, les villes et les régions limitrophes veulent se construire une notoriété mondiale qui leur soit propre, indépendamment de celle de Paris. Alors que naguère l'enjeu était d'améliorer leur accès à Paris, les villes du Bassin parisien s'interrogent aujourd'hui sur la manière de contourner l'Île-de-France pour accéder aux grands flux européens.

- Les relations économiques Île-de-France/Bassin parisien sont de moins en moins hiérarchiques. Historiquement, on l'a dit, le Bassin parisien s'est formé par desserrement des activités économiques franciliennes, essentiellement dans le domaine de la fabrication. On trouve encore des traces importantes de cette histoire dans les profils sociaux et économiques de ses territoires – le poids des ouvriers, particulièrement au Nord et à l'Est, est encore, dans la population active, largement supérieur à la moyenne nationale. Mais le Bassin parisien a connu lui aussi un processus de désindustrialisation. Les sièges des grands champions nationaux sont de moins en moins en situation de « commander », directement du moins, les établissements situés dans ce périmètre. L'activité économique s'est progressivement autonomisée par rapport à celle de l'Île-de-France – si l'on excepte certaines filières comme l'automobile et la pharmacie –, à la fois du fait de la disparition progressive des unités de fabrication, de la mutation des tissus industriels et d'un certain renouveau des petites et moyennes entreprises dans certaines aires urbaines (Caen, par exemple). L'internationalisation du capitalisme financier qui entraîne une plus grande dépendance à des capitaux dont la localisation est bien moins évidente qu'il y a quelques années. Autrement dit, le contrôle économique de l'Île-de-France est sans doute aujourd'hui plus fort sur certains territoires d'Europe de l'Est ou d'Amérique latine (sans parler de l'Afrique) que sur les territoires du Bassin parisien. Inversement, les activités productives localisées dans les territoires du Bassin parisien s'intègrent dans des chaînes de valeur qui s'étendent à l'échelle mondiale, et qui ne passent pas nécessairement par l'Île-de-France. La mondialisation « libère » le Bassin parisien de l'emprise de l'Île-de-France⁽⁶⁾.

- Entre Île-de-France et Bassin parisien, les flux s'équilibrent. Longtemps, les marchés du travail du Bassin parisien n'ont pas été attractifs pour les franciliens. La situation est cependant en train d'évoluer, sous l'influence de plusieurs

(6) À l'évidence, cette « libération » ne correspond pas toujours à une amélioration de la situation objective des territoires du point de vue économique. Il n'est sans doute pas indifférent de dépendre d'un siège parisien, londonien, états-unien... ou indien.



Le Mans.



Le Havre.



Caen.

facteurs. D'une part, les anciennes « franges », connaissent une croissance encore rapide de l'emploi – alors que la croissance démographique s'est ralentie – qui correspond à un rattrapage : non seulement l'installation de franciliens entraîne une croissance de la demande locale de services, mais aussi, peu à peu, certains ex-franciliens créent leur propre activité, voire font migrer leur entreprise pour la rapprocher de leur domicile. C'est ainsi que l'on voit apparaître des fonctions métropolitaines supérieures, par exemple dans le sud de l'Oise où se multiplient les activités de conseil par exemple, en lien avec la plate-forme de Roissy. D'autre part, les villes à une heure – au moins certaines d'entre elles – semblent combler leur retard et connaître à leur tour un certain décollage, même si le mouvement est encore timide. Rouen, Caen, Reims, notamment, voient croître le nombre de ceux que l'Insee classe dans la rubrique « emplois métropolitains supérieurs ». À Reims et Rouen, on assiste à une certaine densification des activités de recherche et d'enseignement supérieur : si les universités demeurent isolées, les écoles supérieures se développent. L'installation d'une antenne de Sciences po à Reims en est un exemple. Le paradoxe est que ces emplois métropolitains supérieurs ne sont pas toujours – et de loin – occupés par des résidents des villes concernées. On assiste à un début de migrations définitives – par exemple des enseignants et des chercheurs. On constate aussi un processus plus intéressant, celui des migrations alternantes de cadres supérieurs dans le sens Paris-Bassin parisien. Ce phénomène, naguère brocardé sous l'appellation de « turbo profs », est un moteur essentiel de la croissance des emplois métropolitains supérieurs dans les villes du Bassin parisien. Ce retournement, qui n'est pas sans ironie, voit l'Île-de-France et particulièrement le cœur de l'agglomération, commencer à occuper une fonction résidentielle par rapport aux villes du Bassin parisien⁽⁷⁾. Les flux sont loin d'être équivalents, mais ils tendent à une certaine réciprocité entre Île-de-France et Bassin parisien.

Les stratégies collectives face à la mondialisation du Bassin parisien

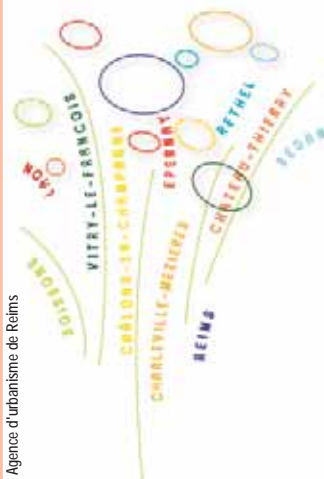
Ainsi, pendant que l'Île-de-France et l'ensemble de l'aire urbaine de Paris se métropolisent, le Bassin parisien se mondialise et s'autonomise à la fois. Ces tendances infléchissent considérablement les politiques publiques. Localement, les villes du Bassin parisien, plus ou moins incitées par l'État, cherchent à organiser leur espace selon des modalités différentes des réseaux de ville des années 1980-1990. Par exemple, Normandie-métropole⁽⁸⁾, constituée à la suite de l'appel à coopération métropolitaine

lancé par la Datar en 2004, ne s'est pas préoccupée de la « complémentarité » des fonctions des villes, dans une logique de jeu à somme nulle, mais a cherché à montrer en quoi l'alliance des trois villes et des trois agglomérations permettait de passer un seuil dans certaines fonctions : culture, enseignement, recherche, emplois métropolitains supérieur, écologie urbaine. Reims a constitué, avec les villes moyennes qui l'entourent, un groupe des dix (G10), qui a pour vocation d'assurer des politiques communes au sein de cet espace interface entre le Bassin parisien et l'est de la France – le logement et la mobilité constituent les premiers thèmes sur lesquels cette création souple est appelée à travailler. Ces formations nouvelles n'ont pour l'instant, il faut le reconnaître, guère débouché sur des résultats concrets, mais elles participent à la construction d'une conscience commune et d'une notoriété extérieure. Par ailleurs, ces territoires, se cherchent à l'échelle européenne et mondiale dans le cadre des grands espaces de coopération : Nord-Ouest européen ou arc atlantique. Normandie-métropole veut nouer des liens avec l'Europe du Nord et avec le sud de l'Angleterre pour construire une attractivité spécifique, à la fois touristique, éducative (bilinguisme) et environnementale. Reims et le G10 se préoccupent du rapport avec la Wallonie et les Ardennes belges – le gouvernement wallon apparaît intéressé par un accès au TGV – et à Roissy. Disposant d'un début d'assise locale et d'éléments de stratégie internationale, les territoires du Bassin parisien peuvent à nouveau se tourner vers Paris et l'Île-de-France. Il ne s'agit plus seulement de gérer les franges et les interfaces Île-de-France/Bassin parisien dans une perspective « transfrontalière », mais d'envisager des coopérations plus thématiques, dans une perspective interrégionale.

Le moindre des paradoxes de cette autonomie croissante du Bassin parisien est qu'elle autorise à se retourner vers l'Île-de-France, non plus pour gérer la dépendance, mais pour assurer les coopérations nécessaires aux stratégies de chacune des parties.

Le G10 : trouver la masse critique

Cette démarche de coopération originale entre les élus de dix villes de Champagne-Ardenne et Picardie (Château-Thierry, Soissons, Laon, Reims, Charleville-Mézières, Sedan, Vitry-le-François, Châlons-en-Champagne, Epernay et Reims) est une réponse non administrative à la recherche du bon périmètre pour offrir la masse critique nécessaire. À travers la culture du projet, le G10 ambitionne de développer un espace métropolitain pouvant rivaliser avec ses concurrents. Les villes du G10 sont décidées à intensifier leurs échanges pour capter les flux de population, notamment touristiques, au service de son développement.



Agence d'urbanisme de Reims

(7) La fonction résidentielle de Paris se vérifie aussi en province. La croissance des emplois de cadre supérieurs dans les villes moyennes bénéficie de la proximité d'une grande ville. La grande ville accueille les familles et sert de réservoir résidentiel pour les emplois de cadres dans les villes moyennes.

(8) Normandie-métropole regroupe les villes et les agglomérations de Caen, Le Havre et Rouen.