

QUELS MOYENS D' ACTIONS ?

Le débat sur l'aménagement conduit naturellement à examiner la répartition des compétences et celle des responsabilités financières.

Depuis les lois de décentralisation, les communes d'Ile-de-France détiennent la compétence d'urbanisme sur leur territoire. L'Etat reste responsable de la cohérence d'ensemble, par le biais du schéma directeur. Il est garant des grands équilibres, notamment par rapport à la province. Cette nouvelle configuration, bien plus proche du terrain, soulève de réelles difficultés.

- Le schéma directeur, dans sa conception actuelle, permet d'interdire, mais n'oblige pas à faire : aussi certains documents d'urbanisme locaux n'utilisent-ils pas pleinement les possibilités d'urbanisation qu'il ouvre.
- La Région, qui est chargée par la loi de promouvoir l'aménagement du territoire régional, qui finance et cofinance de grands équipements, entend exercer pleinement ses responsabilités.

Les experts de l'IAURIF rappellent que le Conseil régional a demandé officiellement que la part déterminante des financements qu'il apporte dans certains domaines se traduise par une maîtrise des outils opérationnels (Agence foncière et technique de la région parisienne, Syndicat des transports parisiens) et que sa compétence en matière d'aménagement trouve une expression concrète dans le processus d'élaboration du schéma directeur, notamment par l'élaboration conjointe et l'avis conforme.

- Les départements jouent un rôle essentiel pour de nombreux équipements (collèges, routes, équipements sociaux...) et participent à l'aménagement de leur territoire.
- Les élus communaux sont les plus proches de la population. Mais l'échelle communale n'est généralement pas pertinente pour les grands projets d'aménagement et de développement. Ces projets relèvent d'une logique intercommunale.

De manière générale, les partages de compétence, les répartitions de maîtrise d'ouvrage et les modalités de financement sont trop complexes. La pratique des financements croisés (transports, îlots sensibles, universités ...) en est une des raisons.

Clarifier le rôle de l'Etat, de la Région et des communes

Institutions et compétences

Cette confusion appelle une clarification des responsabilités des différents partenaires. Il n'appartient pas aux experts de se prononcer sur ces questions strictement politiques, mais seulement de poser les termes du débat à deux niveaux :

- le niveau régional, qui élabore la stratégie d'aménagement et de développement, assure la mise en cohérence des politiques locales, la gestion de grandes fonctions stratégiques pour la région (transports ...). L'Etat et la Région ont à ce niveau des préoccupations et des compétences complémentaires. Ce sont donc les rapports Etat-Région qui sont à clarifier ;

- le niveau intercommunal, qui actuellement n'est pas vraiment couvert. Il apparaît cependant comme le plus pertinent pour maîtriser l'aménagement du territoire, permettre le développement économique et assurer une solidarité économique et sociale. Le développement de ce niveau intercommunal est donc un objectif fondamental, qui ne doit pas pour autant conduire à recentraliser.

Cet objectif peut être présenté sous forme de questions : comment faire émerger des solidarités intercommunales dans le cadre de la décentralisation ? Faut-il les prévoir systématiquement, ou les réserver à des zones stratégiques de développement ou de solidarité ? Quel rôle donner à la fiscalité locale ? Comment convaincre et inciter les communes à se regrouper pour exercer solidairement leurs compétences ?

Les experts de l'Etat estiment que dans certains cas, l'intervention de l'Etat sera nécessaire pour déclencher le processus d'association (dans le cadre, par exemple, du «porter à connaissance», comme pour le plateau de Saclay).

Instruments financiers et fiscaux

Assurer le financement des grands équipements du projet régional

La mise en oeuvre du plan d'aménagement régional et des grandes politiques sectorielles suppose de répondre préalablement à des questions d'ordre financier.

L'Etat doit définir le niveau d'intervention qu'il est prêt à assumer en Ile-de-France par rapport à la province.

Les experts de l'Etat soulignent que celui-ci ne peut guère augmenter et

qu'il est nécessaire, pour des financements supplémentaires, de chercher des ressources spécifiques à l'Ile-de-France, que ce soit auprès des contribuables ou des usagers.

Il faut cependant savoir que les ressources publiques prélevées en Ile-de-France permettent d'organiser des transferts en faveur de la province. Il convient donc, dans chaque secteur, de s'interroger sur le niveau réellement optimal de cette intervention de l'Etat.

Les besoins réels, les équipements existants et les objectifs assignés aux différentes parties du territoire national en sont les grands paramètres.

Face aux enjeux du projet régional, la région doit aussi prévoir le niveau de son engagement et la pression fiscale qu'elle entend exercer. Cette dernière est jusqu'à présent inférieure à la moyenne nationale, mais le montant du budget régional a connu une croissance rapide au cours des dernières années.

D'autre part, il est indispensable de réguler les effets pervers des marchés fonciers et immobiliers et d'éviter les effets cumulatifs bien connus (cercles vicieux ou vertueux de la taxe professionnelle). Comment y parvenir ?

Assurer les grandes solidarités à l'intérieur de la région.

Les écarts entre communes riches et communes pauvres ont de nombreuses causes. S'il paraît souhaitable de réduire les écarts extrêmes, il ne faut pas non plus pénaliser les politiques dynamiques et courageuses de certaines communes.

La modulation de certaines taxes (versement transport, redevance bureaux) est déjà une première réponse.

Les politiques d'investissement et de subvention de la Région et des départements contribuent aussi à ce rééquilibrage.

Les experts de l'Etat posent la question de l'opportunité de concevoir de nouveaux mécanismes à l'échelle de la région. Les experts de l'IAURIF et de l'APUR rappellent qu'il existe déjà des mécanismes comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), et qu'il paraît inutile d'en rajouter.

Enfin, le traitement des écarts au sein d'un même bassin d'emploi ou d'habitat pourrait relever des solidarités intercommunales, avec l'accord des communes concernées.

Documents d'urbanisme

Un contenu redéfini

Le schéma directeur régional présente la stratégie d'aménagement, les principes d'organisation de l'agglomération et les réseaux de transport. Il définit la localisation des grands équipements et arrête avec précision, les limites des espaces protégés au titre de l'environnement. Les grandes zones de développement stratégiques, par l'intensité des problèmes posés ou la richesse des opportunités offertes, constituent les clés du schéma directeur : pour elles, des objectifs plus précis, en termes de programmes (logements, activités ...) et d'organisation de l'espace, seront affirmés.

D'une manière générale, les collectivités locales traduisent ensuite les grandes orientations du schéma directeur régional dans leurs documents d'aménagement et d'urbanisme. Cette traduction devrait se faire le plus souvent possible par l'intermédiaire de schémas intercommunaux.

Des procédures nouvelles

Compte tenu des initiatives locales déjà prises et de l'urgence à préciser l'avenir des zones stratégiques, il paraîtrait opportun de croiser la démarche descendante du schéma directeur avec une démarche montante, à partir des réflexions intercommunales.

Dans les zones stratégiques, la règle consisterait donc à engager des études intercommunales d'aménagement fondées sur des objectifs définis par l'Etat et la Région. Ces études permettraient ensuite de nourrir le schéma directeur régional. Parallèlement ou à l'issue de ces études, seraient arrêtées les structures définitives de mise en oeuvre (syndicats intercommunaux, districts, syndicats d'agglomérations nouvelles) et les opérateurs (sociétés d'économie mixte, établissements publics ...), en fonction des volontés communales et des impératifs régionaux ou nationaux.

Ces structures pourraient élaborer des plans programmes d'actions, qui pourraient faire l'objet de contrats entre l'Etat et la Région.

Les experts de l'Etat rappellent que, dans certains cas d'incompatibilité entre les besoins nationaux ou régionaux et les propositions locales, les zones en cause pourraient :

- soit donner lieu à la création d'un syndicat intercommunal obligatoire, d'un district ou de toute autre formule permettant la gestion de l'urbanisme à une échelle adaptée ;
- soit même, dans quelques cas exceptionnels, recevoir le statut d'opération d'intérêt national, avec établissement public d'aménagement.

Les experts de l'IAURIF et de l'APUR rappellent que l'esprit de la décentralisation implique un accord et une adhésion de toutes les collectivités territoriales concernées, acteurs incontournables de l'aménagement.

Le groupe de travail souligne l'importance de la mise au point de projets de qualité, seuls capables de mobiliser tous les décideurs dans l'intérêt commun.

Tels sont les grands éléments du diagnostic, les orientations qui s'esquissent et les principales questions posées aux décideurs. Tous les aspects de l'évolution de l'Ile-de-France n'ont pas été abordés; seules les questions les plus déterminantes ont été retenues.

Sur ces bases, un débat public entre les responsables politiques et avec la participation des partenaires socio-professionnels doit permettre d'approfondir les questions posées et de recueillir les avis sur les différents choix possibles. Il appartiendra, à l'issue de ce débat, à l'Etat et à la région de fixer les principales orientations pour les travaux d'élaboration du schéma directeur régional et des plans de développement qui l'accompagneront.

La réussite de l'Ile-de-France, impératif national, sera l'œuvre de tous les acteurs publics et privés et de leurs multiples initiatives, s'ordonnant dans une grande ambition collective.

Les auteurs du livre blanc souhaitent avoir apporté une contribution utile au vaste projet qu'est la construction de l'avenir de l'Ile-de-France.

Les illustrations ont été mises en forme par les ateliers de dessin et d'infographie de la DREIF et de l'IAURIF (DNTE et DAE).

Cartes thématiques : CARTOGIR-DREIF

Le groupe de travail remercie l'ensemble des personnes qui ont contribué à la réalisation de ce document.

Le groupe de travail était composé de :

Michel Rousselot, préfet, directeur régional
de l'Equipement d'Ile-de-France, président

Pierre Pommellet,
directeur général de l'Institut d'aménagement
et d'urbanisme de la région Ile-de-France,
premier vice-président

Nathan Starkman, directeur de l'Atelier parisien
d'urbanisme, deuxième vice-président

Jacques Tavernier (D.R.E.I.F.)
et Jean-Pierre Lecoin (I.A.U.R.I.F.), rapporteurs

Fouad Awada / I.A.U.R.I.F.
Michel Cougouliégne / A.P.U.R.
Jean-Raymond Fradin / D.R.E.I.F.
Michel Hermelin / I.A.U.R.I.F.
Michel Mottez / E.P. EVRY
Alain Neveu / D.R.E.I.F.
Olivier Nicoulaud / A.P.U.R.
Jean-Louis Pagès / I.A.U.R.I.F.
Jean-Louis Subileau / S.E.M. Tête-Défense
Claude Vignaud / D.R.E.I.F.

Le groupe de travail a régulièrement
consulté un comité de suivi composé de :

Jean-François Bensahel / Préfecture de région
Elisabeth Borne / D.R.E.I.F.
Stéphane Bouillon / D.G.C.L.
René Brechet / I.A.U.R.I.F.
Pierre-Alain Jeanneney / Région
Gérard Lacoste / I.A.U.R.I.F.
Pierre-Henry Paillet / I.A.U.R.I.F.
Pascale Pêcheur / S.T.P.
Jean-Pierre Portefait, consultant
Georges Poulenat / Région
Pascal Rezzonico / D.R.E.I.F.
Alain Rist / D.R.E.I.F.
Marcel Rousset-Deschamps, universitaire
Mireille Segrétain-Maurel / D.R.E.I.F.

Direction régionale
de l'Équipement
d'Ile-de-France
21-23 rue Miollis
75732 Paris Cedex 15
Tél. 40.61.80.80

Atelier parisien
d'urbanisme
17, boulevard Morland
75004 Paris
Tél. 42.71.28.14

Institut d'aménagement
et d'urbanisme de la
région Ile-de-France
251, rue de Vaugirard
75040 Paris Cedex 15
Tél. 40.43.70.70