

LIVRE BLANC DE-L'ILE-DE FRANCE

Document préalable à la révision du
Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
de la Région Ile-de France

J A N V I E R 1 9 9 0



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
L'ILE-DE-FRANCE AUJOURD'HUI	11
UNE RÉGION RICHE ET DYNAMIQUE, CONFRONTÉE A LA CONCURRENCE INTERNATIONALE	13
Une des grandes métropoles du monde	13
Une économie en mutation rapide	15
Une population riche de ses diversités	15
 DES PROGRÈS IMPORTANTS, MAIS DE RÉELS SUJETS D'INQUIÉTUDE	 17
Aménagement : des réalisations considérables en 25 ans	17
Logement : une nette amélioration mais des difficultés nouvelles	19
Transports : des conditions qui se dégradent	22
Déséquilibres : des différences économiques et sociales accentuées	25
Environnement : des équilibres fragiles	33
Equipements collectifs : une situation contrastée	34
 DES MÉCANISMES D'ÉVOLUTION DIFFICILES A MAÎTRISER	 37
Le poids du temps	37
L'évolution de la population et de ses modes de vie	39
Le processus de transformation de la ville	41
La faiblesse des mécanismes régulateurs	44
Un aperçu de la répartition des compétences entre les collectivités publiques en matière d'aménagement	 46
 LES CONTRAINTES DU FUTUR	 49

L'ILE DE FRANCE DEMAIN	53
QUELLES AMBITIONS POUR L'ILE-DE-FRANCE ?	55
Favoriser le développement économique d'une métropole mondiale de premier plan	55
Ouvrir l'Île-de-France sur les villes et les régions françaises	57
Renforcer les solidarités	58
Améliorer la vie quotidienne	58
QUEL PROJET D'AMÉNAGEMENT?	59
Les principaux termes du débat	63
Comment améliorer et renforcer la zone centrale ?	65
Comment organiser l'extension périphérique de l'agglomération?	69
Comment préserver et valoriser la couronne rurale ?	75
COMMENT METTRE EN ŒUVRE LE PROJET RÉGIONAL ?	77
Répondre au souci premier des Franciliens : l'emploi	77
Investir vite et fort dans les transports	79
Construire davantage de logements	82
Engager une vraie politique foncière	85
Renforcer le traitement des quartiers en cours de dégradation	85
Améliorer l'environnement et le cadre de vie	86
Accueillir 100 000 étudiants supplémentaires	89
Mieux répartir les équipements de santé	90
QUELS MOYENS D'ACTIONS ?	91
Institutions et compétences	92
Instruments financiers et fiscaux	92
Documents d'urbanisme	94
CONSTRUIRE L'AVENIR DE L'ILE-DE-FRANCE	95

Qui peut, au moment où s'accélèrent les changements en Europe, formuler sans risque un diagnostic, expliquer des mécanismes, apporter quelque lumière sur l'avenir de la plus grande métropole européenne, l'Ile-de-France? Les configurations en blocs, issues de l'après-guerre, éclatent. De nouvelles perspectives s'ouvrent à l'Est. Des zones de forte compétitivité se développent dans le Sud-Est asiatique. Ni les évolutions économiques, ni même les évolutions démographiques ne peuvent être appréhendées par une simple prolongation des tendances des quinze dernières années.

Pourtant, l'Ile-de-France a l'ambition de garder un rôle de premier plan dans ce monde nouveau qui se met en place sous nos yeux.

Pour jouer ce rôle, il faut qu'elle ait une idée claire de ce qu'elle est, de ce qu'elle veut devenir. Tous les acteurs publics et privés pourront ainsi prendre les multiples décisions dont sera fait l'avenir régional.

Certes, la vie quotidienne de l'Ile-de-France a bien changé depuis l'époque où Paul Delouvrier établissait, à la demande du Général De Gaulle, le schéma directeur de 1965 : des investissements considérables ont été réalisés dans les transports, la moitié du parc de logement a été renouvelée, cinq villes nouvelles ont été créées, la protection du patrimoine naturel a été entreprise.

Mais l'aménagement d'une grande métropole n'est jamais œuvre achevée. Si la conjoncture économique est aujourd'hui meilleure, entraînant une lente amélioration de l'emploi, les problèmes du logement et des transports,

communs à toutes les grandes agglomérations, sont à nouveau préoccupants. Les risques d'une évolution à deux vitesses de l'Ile-de-France sont bien réels.

Tous ces problèmes ne peuvent se résoudre que par des actions de longue haleine précédées d'une réflexion approfondie. Cette réflexion a déjà été engagée dans le cadre d'«Ile-de-France 2000», document préparé à la demande de Michel Giraud, du «Projet régional d'aménagement», présenté par Pierre-Charles Krieg et adopté par le Conseil régional au cours du débat du 14 février 1989, des «Réflexions préalables à la révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France» présentées par le préfet de région Olivier Philip.

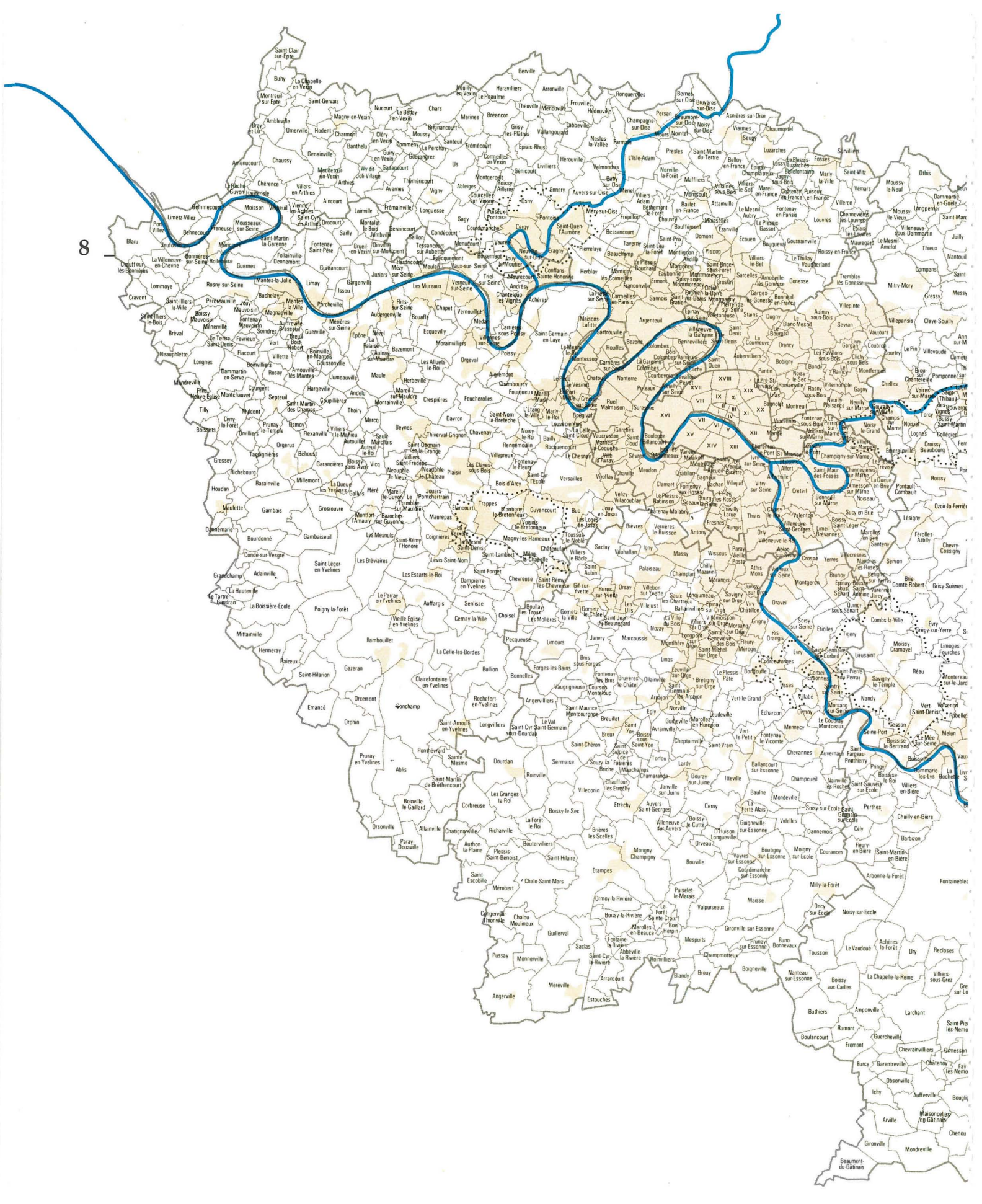
Afin de rapprocher les analyses, le Premier ministre a proposé, en juillet 1989, au président du Conseil régional et au maire de Paris, l'élaboration d'un livre blanc sur l'Ile-de-France, prélude à la révision du schéma directeur.

Ce livre blanc, établi par les techniciens de la Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France (D.R.E.I.F.), de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (I.A.U.R.I.F.), de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (A.P.U.R.), constitue essentiellement un diagnostic.

Au-delà d'une simple description de la situation, il s'efforce d'expliquer les mécanismes qui transforment la métropole, avec une force telle qu'elle échappe parfois à la volonté organisatrice des pouvoirs publics.

Ce diagnostic doit mesurer l'ampleur des actions nécessaires pour répondre aux préoccupations des habitants : l'emploi, l'habitat, les transports, l'environnement. Il doit situer ces actions parmi les orientations possibles du développement et de l'aménagement régional. Aussi le livre blanc s'attache-t-il à présenter les grands choix qu'auront à faire les responsables politiques. Il présente un certain nombre d'outils et de moyens à la disposition des décideurs politiques pour inscrire dans la réalité le futur projet régional.

Document volontairement court, le livre blanc est le contraire d'un dossier encyclopédique. C'est un travail d'experts qui n'engage ni l'Etat, ni le Conseil régional, ni la Ville de Paris. Il veut constituer une base pour le grand débat entre tous ceux qui feront le futur de l'Ile-de-France.





LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE

10 300 000 habitants

4 800 000 emplois

12 000 km² dont :

- **9900 km²** d'espaces naturels et agricoles

- **2100 km²** d'espaces urbanisés

8 départements

1281 communes

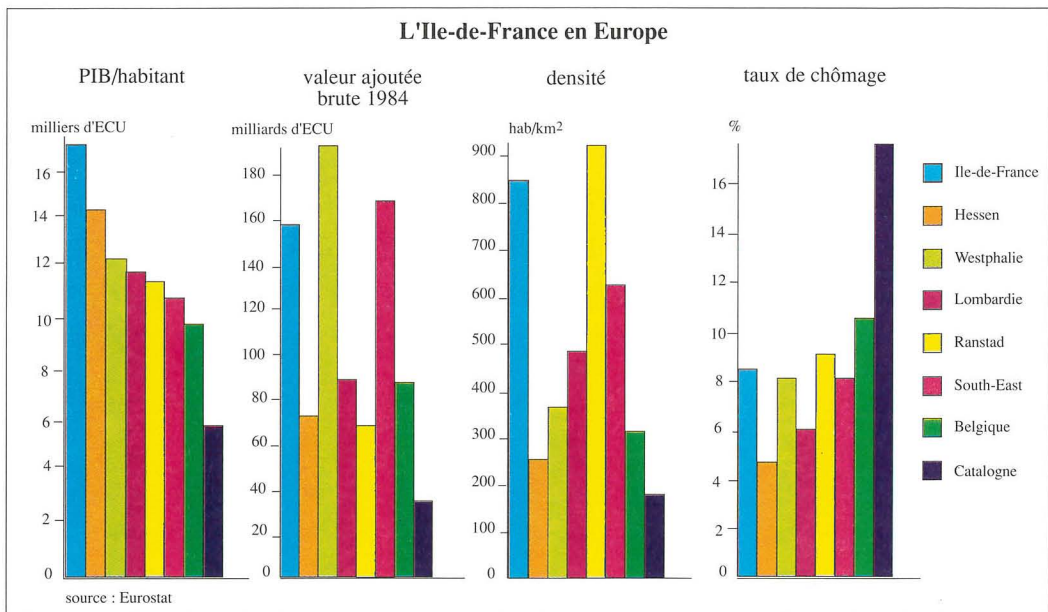
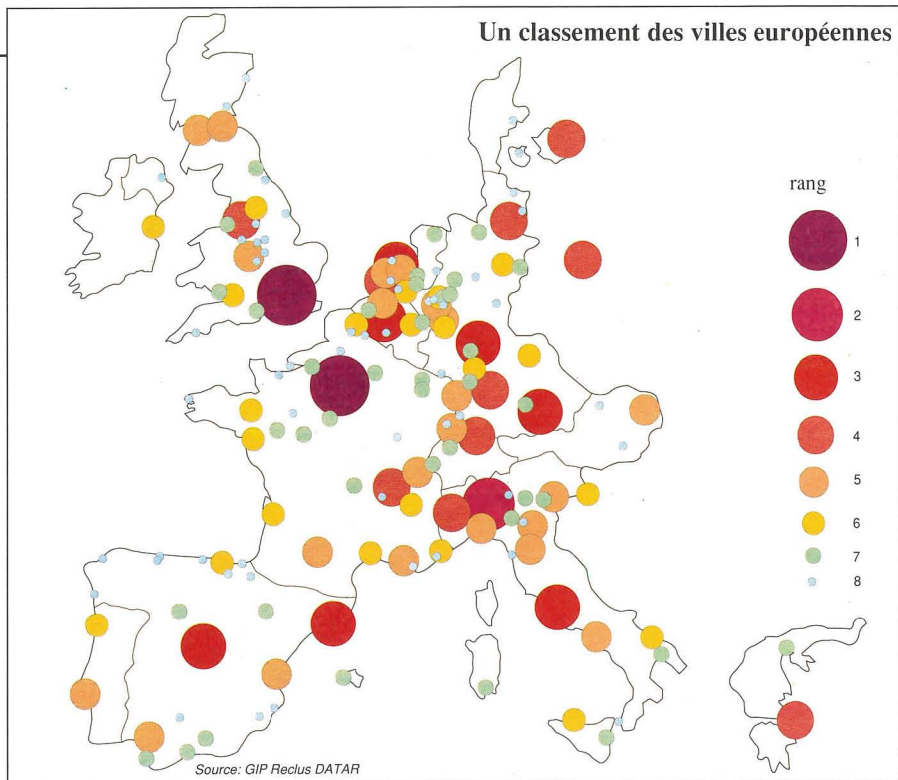
L'ILE-DE-FRANCE AUJOURD'HUI

La région capitale, dans un contexte de grande concurrence internationale, est une des plus importantes et des plus prestigieuses métropoles mondiales. Forte de ses hommes et de leurs diversités, elle fait preuve d'un dynamisme économique exceptionnel. Mais son organisation et ses équipements présentent, malgré des investissements importants, des lacunes et des disparités préoccupantes.

La vie quotidienne des habitants est souvent difficile. La cohésion sociale de la région est en jeu.

Les mécanismes d'évolution de la région doivent être mieux maîtrisés. Dans le cadre de la décentralisation et des contraintes des marchés fonciers et immobiliers, les responsabilités de chacun ne sont pas assez clairement définies.

L'Ile-de-France figure parmi les premières régions économiques européennes



UNE RÉGION RICHE ET DYNAMIQUE, CONFRONTÉE À LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

13

Une des grandes métropoles du monde

En 1989, année du bicentenaire de la Révolution française, le monde entier a regardé vers Paris qui a confirmé, à cette occasion, sa beauté, son dynamisme et son rayonnement.

Cité de culture, d'histoire et de patrimoine unanimement reconnue, centre de décision, Paris associe son prestige au dynamisme économique et à la force d'attraction de toute une région pour constituer avec elle une puissante métropole.

Forte de ses 10 millions d'habitants et de ses 5 millions d'emplois, l'Ile-de-France fait partie du réseau des grandes métropoles mondiales. Les échanges internationaux, le trafic aéroportuaire et les investissements de capitaux étrangers y progressent. De plus en plus, la région d'Ile-de-France participe au jeu des concurrences mondiales et son développement rejaillit sur l'ensemble du territoire national.

Une puissance économique de premier plan

L'Ile-de-France figure parmi les premières régions économiques européennes.

Sa valeur ajoutée globale n'est dépassée que par celle d'espaces plus vastes et plus peuplés : le sud-est anglais, la Rhénanie - Westphalie. Mais, rapporté au nombre d'habitants, son Produit Intérieur Brut est supérieur à celui des autres régions métropolitaines européennes.

Cette forte productivité exprime la concentration en Ile-de-France d'activités et de fonctions économiques parmi les plus efficaces et les mieux rémunérées.

De ce point de vue, la région qui, sur l'ensemble national, produit 27 % de la richesse avec 18 % de la population, bénéficie d'une avance particulièrement forte.

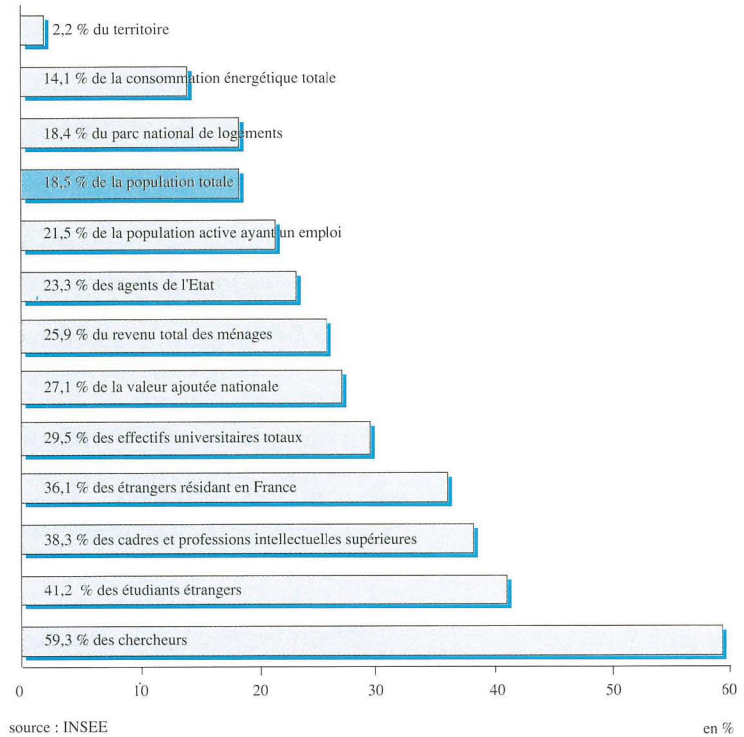
Une concurrence croissante

Les grandes métropoles européennes sont confrontées à la mondialisation des marchés, à l'internationalisation des acteurs économiques et à la construction du marché unique européen de 1993.

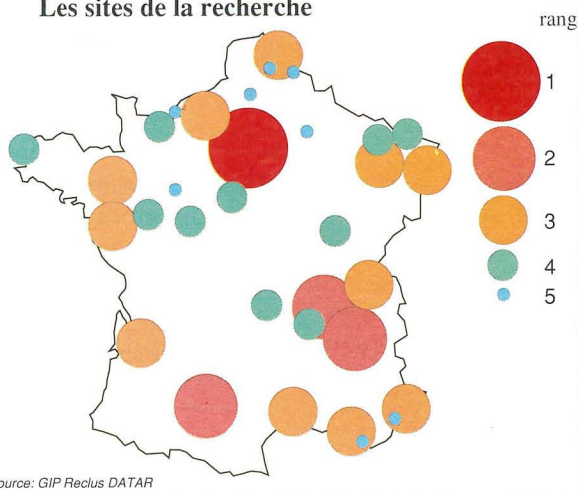
Dans ce contexte, elles s'affrontent notamment pour maintenir et attirer les activités de haut niveau internationalement mobiles : sièges sociaux, services financiers, commerce international, recherche-développement... Dans ces domaines, Paris doit encore déployer des efforts: entre 1984 et 1989, la région capitale n'a attiré que 14 sièges sociaux américains et japonais, sur les 136 qui se sont installés en Europe.

*L'Ile-de-France produit
27 % de la richesse avec
18 % de la population*

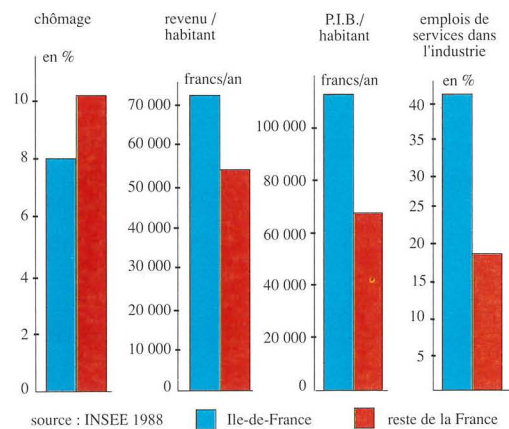
Le poids de l'Ile-de-France en France



Les sites de la recherche



Quelques indicateurs économiques



Une économie en mutation rapide

En moins de vingt ans, toutes les économies occidentales ont connu des transformations profondes. La France et sa région capitale ne font pas exception.

Déjà plus nombreux en Ile-de-France que dans le reste du pays, les emplois tertiaires continuent de croître. L'industrie elle-même les accueille sous l'effet du poids accru des fonctions de gestion, de conception et de commercialisation. Les activités «immatérielles» représentent une part croissante des coûts de production.

Entre 1975 et 1984, les emplois industriels en Ile-de-France ont diminué de 25%. Dans cette même décennie, la valeur ajoutée industrielle de la région a cependant progressé de 17% grâce à la rénovation de l'appareil de production.

L'Ile-de-France reste le premier pôle industriel français.

Les innovations technologiques ont permis ces gains de productivité. Elles exigent des emplois de plus en plus qualifiés. Or une partie de la population active, insuffisamment qualifiée, s'insère mal dans les nouveaux circuits économiques et vit des situations de précarité, voire d'exclusion. Ainsi, malgré la reprise récente de l'offre d'emplois, ce sont plus de 450 000 personnes, soit plus de 8 % de la population active, qui restent au chômage (9,5 % pour la France entière).

Une population riche de ses diversités

La vraie richesse de l'Ile-de-France réside dans les hommes et les femmes qui y vivent. Ils représentent une exceptionnelle concentration de cultures, de savoirs et de savoir-faire qui fonde la vitalité et le rayonnement de l'Ile-de-France.

La région a su accueillir des Français que la révolution industrielle arrachait à leur terre et des étrangers qui voulaient participer à son développement économique et bénéficier de ses libertés démocratiques. Elle a pu ainsi constituer une société de plus de 10 millions d'habitants d'origines diverses. Cette population augmente encore à un rythme très modéré.

Aujourd'hui, la population étrangère de la région s'élève à 1,4 million de personnes (environ un tiers des étrangers résidant en France).

Les cadres supérieurs et les nouvelles couches moyennes salariées, ainsi que l'encadrement des sociétés internationales implantées à Paris, représentent une proportion toujours croissante de la population de la région.

Toute cette richesse humaine fait de l'Ile-de-France une métropole attractive, vivante et créative.

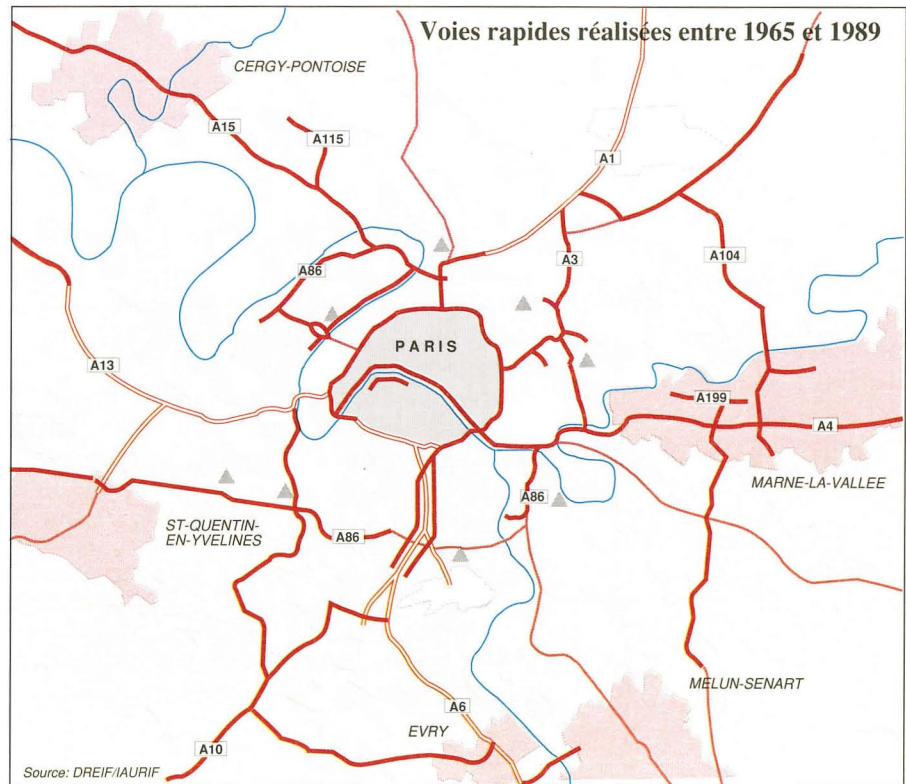
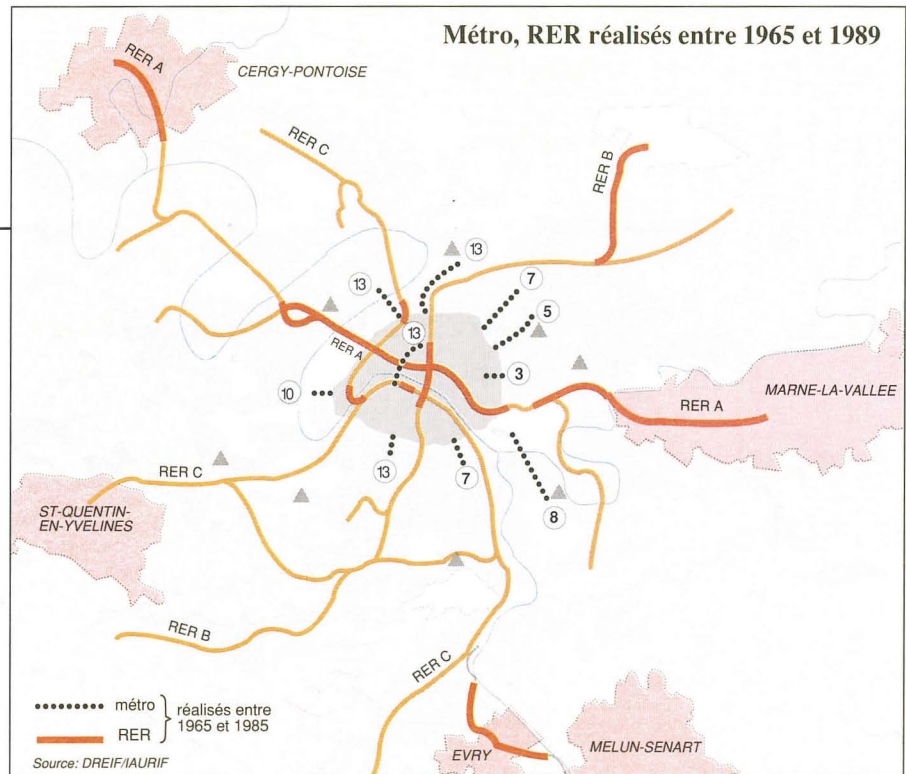
Des emplois de plus en plus tertiaires

Des pertes d'emplois industriels, mais une production croissante

La qualification professionnelle, critère majeur de l'insertion sociale

Une exceptionnelle concentration de richesses humaines

25 ans de réalisations:
un puissant réseau
de transport dessert
l'essentiel de la région,
les villes nouvelles,
les pôles restructurateurs.



DES PROGRÈS IMPORTANTS DANS LA VIE QUOTIDIENNE, MAIS DE RÉELS SUJETS D'INQUIÉTUDE

17

**La mise en œuvre
du schéma directeur
a profondément
modifié l'espace
régional**

Aménagement : des réalisations considérables en 25 ans

Dans le cadre des orientations définies en 1965 par le schéma directeur régional, des moyens financiers, institutionnels et techniques considérables ont été mis en œuvre grâce à une volonté politique continue de l'Etat, soutenue par celle des élus du district puis de la région. Ils ont permis de répondre aux besoins les plus urgents de la population.

La mise en valeur de Paris a été menée avec succès sous l'égide de son schéma directeur et de son plan d'occupation des sols.

En banlieue, de nombreux équipements et services ont été créés: centres commerciaux, hôpitaux, centres culturels, centres administratifs, établissements universitaires. Ils ont permis de diminuer la situation de dépendance par rapport à Paris. Ainsi, certains des nouveaux centres urbains prévus par le schéma directeur ont commencé à s'affirmer.

Cinq villes nouvelles existent, et accueillent aujourd'hui une part notable de l'urbanisation périphérique.

**Des progrès d'une
ampleur
exceptionnelle
ont été réalisés...**

Un puissant réseau de transport dessert l'essentiel de la région. Près de 600 km d'autoroutes sont désormais en service (29 km en 1960). De nombreuses lignes de métro ont été prolongées en banlieue. Quatre lignes de réseau express régional (RER) unifient la région et complètent un réseau SNCF modernisé. L'Ile-de-France est ainsi une des métropoles les mieux desservies du monde.

Plus de mille hectares d'espaces verts urbains ont été créés, douze bases de loisirs aménagées, vingt mille hectares de bois et de forêts périphériques ont été acquis.

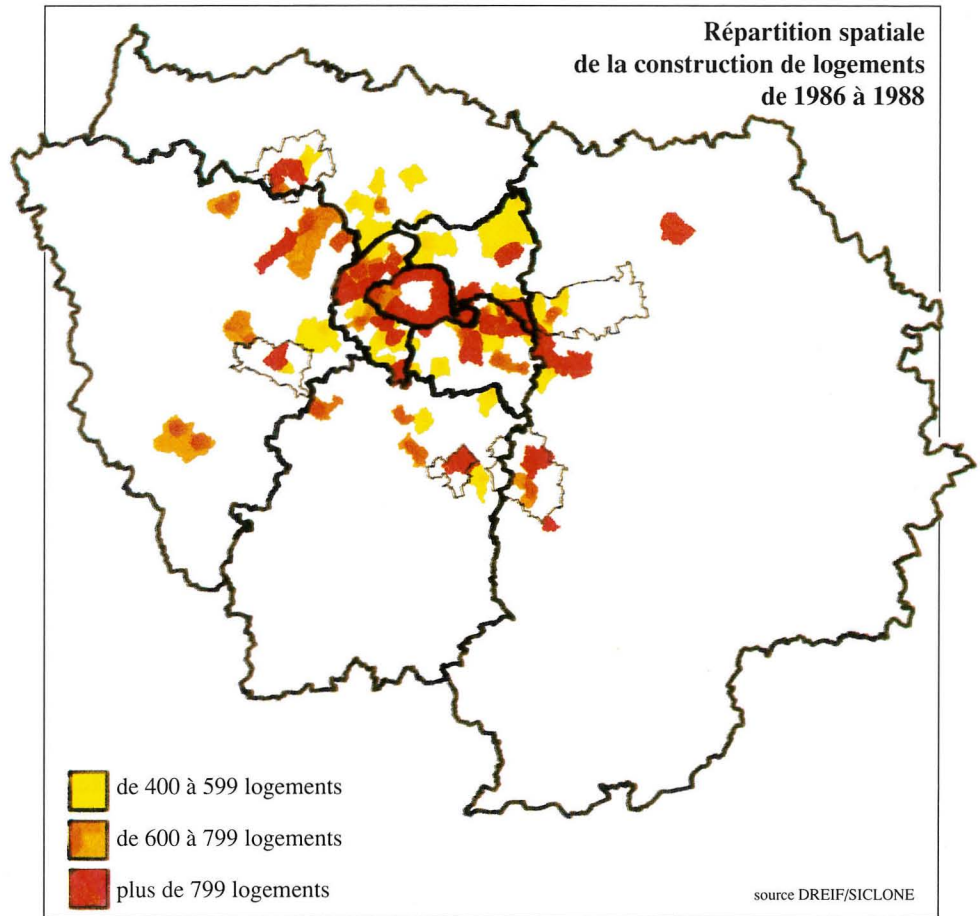
Deux millions de logements nouveaux ont été construits, et les caractéristiques du parc de logements se sont considérablement améliorées.

**...mais beaucoup
de difficultés
subsistent dans la
vie quotidienne**

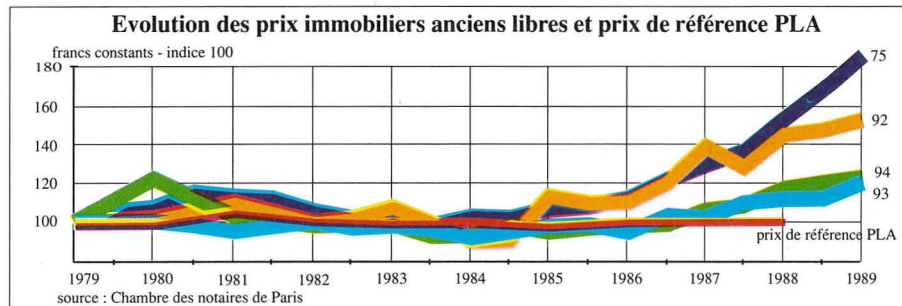
Malgré toutes ces réalisations, des évolutions préoccupantes apparaissent depuis peu en liaison, semble-t-il, avec la reprise économique, dans certains domaines tels que le logement ou les transports, tandis que les disparités géographiques et sociales s'aggravent.

Pour les équipements publics et l'environnement, des efforts importants sont encore nécessaires.

Une construction encore insuffisante



L'envolée récente des valeurs immobilières



Logement : une nette amélioration, mais des difficultés nouvelles

Des logements de meilleure qualité

L'effort de trente ans de construction et de réhabilitation a considérablement amélioré la qualité des logements. La proportion de ceux qui disposent du confort (WC intérieur et salle d'eau) est passée de 28% à 90%. Leur taille moyenne s'est accrue de 25%. Le nombre de ménages propriétaires du logement qu'ils occupent a doublé : ils sont aujourd'hui 1,6 million, soit 40% du total des ménages.

Ceci explique que les Franciliens sont, dans leur grande majorité, satisfaits de leurs conditions de logement. Mais des difficultés persistent et de nouveaux sujets d'inquiétude sont apparus récemment.

Des prix qui s'envolent dans le centre

Le premier sujet d'inquiétude est l'envolée récente des valeurs immobilières dans les quartiers les plus recherchés, en particulier à Paris et dans les communes limitrophes. Les loyers du secteur privé ont ainsi atteint, dans la capitale, plus du double de ceux constatés dans les autres grandes villes françaises.

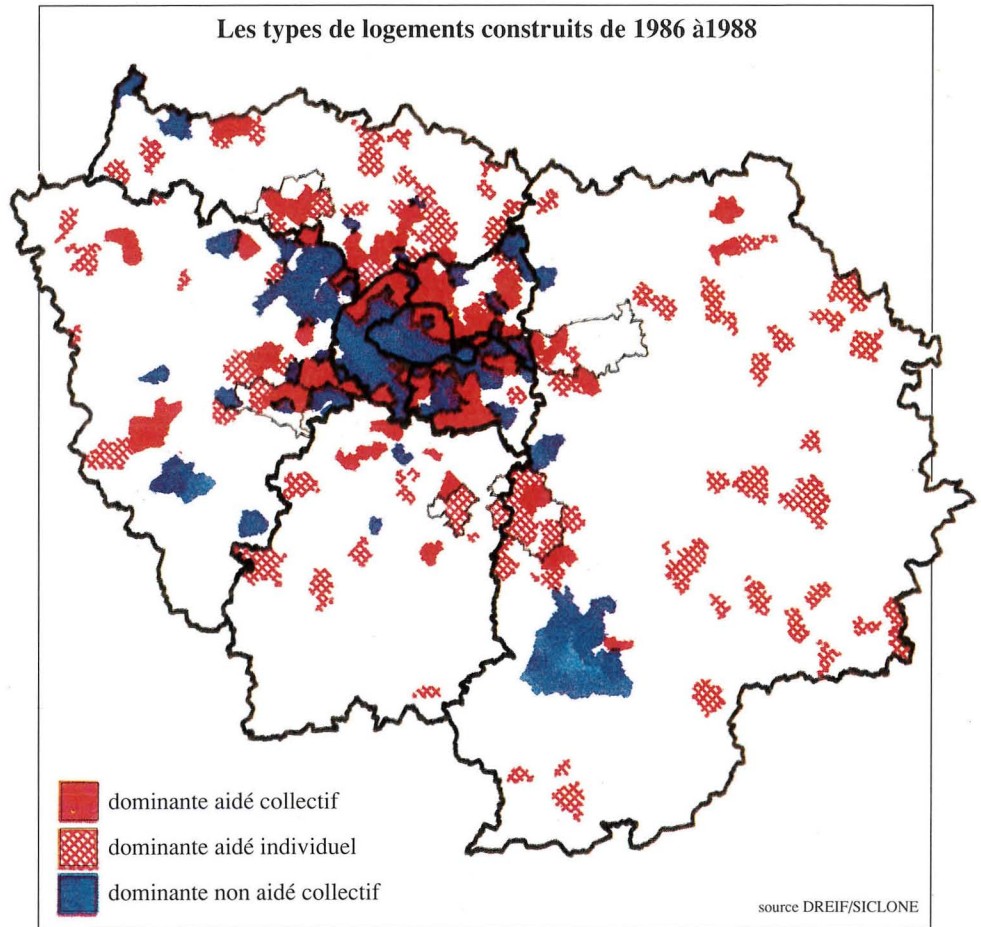
L'analyse des loyers à Paris fait ressortir l'extrême variété des situations individuelles. Les locataires installés depuis plus de dix ans bénéficient de loyers modérés, alors que les arrivants paient le prix fort. Pour ceux-ci, il n'y a désormais plus, à Paris, de juste milieu entre les 20F/m² de loyer mensuel dans les HLM (10% des logements de la capitale) et les 80F/m² exigés pour une location privée.

Une telle situation est particulièrement grave pour les familles, pour les jeunes, pour les classes moyennes et pour certaines catégories d'actifs obligés de travailler dans le centre de l'agglomération, mais que leurs revenus modestes contraignent à se loger en grande périphérie.

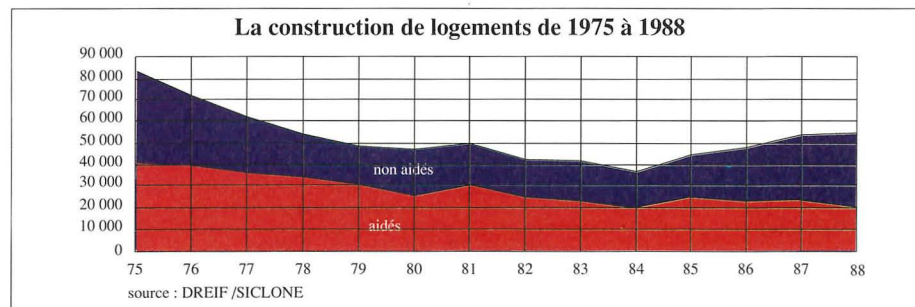
Les mesures de contrôle des loyers récemment adoptées devraient ralentir le rythme de cette évolution pour le court terme. Mais elles peuvent également modifier l'attitude des propriétaires et conduire à plus long terme, si l'on n'y prend garde, à une réduction du parc locatif en zone centrale.

Une disparition des logements anciens à bon marché

Parallèlement, les logements vétustes encore régis par la loi de 1948 (150 000 dans la région) disparaissent ainsi que les hôtels meublés. Les mises en copropriété de ces immeubles, souvent après l'intervention des marchands de biens, et les démolitions de bâtiments situés sur des parcelles mal utilisées sont fréquentes dans les quartiers en cours de



La construction s'est ralentie. La reprise récente s'est principalement portée sur les logements non-aidés



valorisation. Chaque année, ce sont plusieurs milliers de ces logements (plus de 15 000 à Paris) dont l'occupation sociale est remise en question. Dans le centre de l'agglomération, leur disparition est bien plus rapide que la construction de nouveaux logements HLM.

C'est là un puissant mécanisme de ségrégation et d'exclusion des populations aux revenus modestes, essentiellement des personnes âgées et des travailleurs immigrés, écartés de fait des circuits habituels d'accès au logement.

Une stagnation du parc locatif

Alors que la propriété se développe, le nombre de logements locatifs stagne.

Les experts de l'IAURIF et de l'APUR font observer que l'offre de logements locatifs libres, intimement liée à l'environnement psychologique et à la rentabilité de l'investissement, a été perturbée par les fluctuations de la réglementation et de la fiscalité (pas moins de trois lois sur les loyers au cours des six dernières années).

Ces logements constituent l'un des principaux éléments de fluidité du marché. Il est d'autant plus inquiétant de voir leur part se réduire que la mobilité résidentielle est plus faible en Ile-de-France que dans d'autres métropoles.

Une insuffisance de la construction

Autre élément de fluidité du marché, la construction s'est elle-même ralentie : 45 000 logements par an au milieu des années 1980, soit la moitié du rythme observé en 1970. La reprise récente (55 000 logements en 1987) reste fragile et s'est portée principalement sur les logements non aidés (60% des constructions actuelles).

Les conditions de financement de l'habitat social sont en effet de moins en moins adaptées au contexte économique du cœur de l'agglomération, notamment en ce qui concerne le prix des terrains.

La baisse des taux de subvention de l'Etat et l'érosion continue des prix de référence ont eu pour effet de réduire le volume de la construction sociale, en location mais surtout en accession. Les mesures prises récemment ont précisément pour objectif de la relancer.

Transports : des conditions qui se dégradent

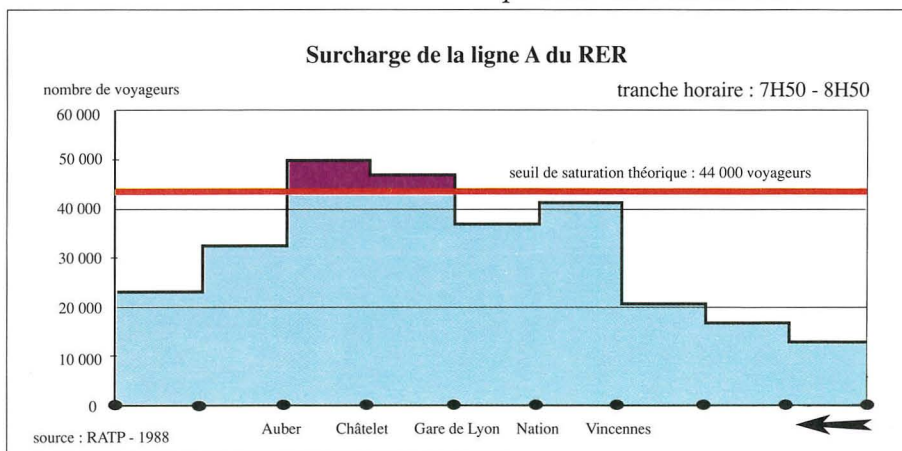
Des réalisations importantes...

Les progrès substantiels réalisés au cours des trente dernières années contrastent avec ce que vivent chaque jour de nombreux usagers: des conditions de transport souvent difficiles, marquées par la longueur des trajets. Dans les transports en commun, l'inconfort des rames de métro et de RER aux heures de pointe s'accompagne parfois d'un sentiment d'insécurité. Sur la voirie, les embouteillages se multiplient.

Ce sont là les effets d'une forte augmentation de la demande, dans un réseau qui oblige trop souvent à passer par Paris, et d'un niveau d'investissement très réduit par rapport à celui des années 70, malgré l'effort financier croissant de la région.

...mais des transports en commun saturés en plusieurs endroits

La saturation de la ligne A du RER est particulièrement forte à partir de la gare de Lyon où convergent les voyageurs du réseau S.N.C.F. de la banlieue sud-est. Compte tenu de la capacité limitée des rames, il en résulte une forte surcharge qui n'a été atténuée que tout récemment par la mise en place du procédé SACEM. Ajoutée à celle de certaines lignes de métro (1,4,7,13...), cette saturation détériore considérablement les conditions quotidiennes de transport. La multiplication des interconnexions a rendu le système plus complexe et plus difficile à maîtriser : sa régularité et sa fiabilité s'en trouvent dégradées. De même la vitesse commerciale, la fréquence et la régularité des autobus sont réduites, notamment en banlieue, du fait de l'engorgement du réseau routier et d'insuffisantes mesures de priorité en leur faveur.

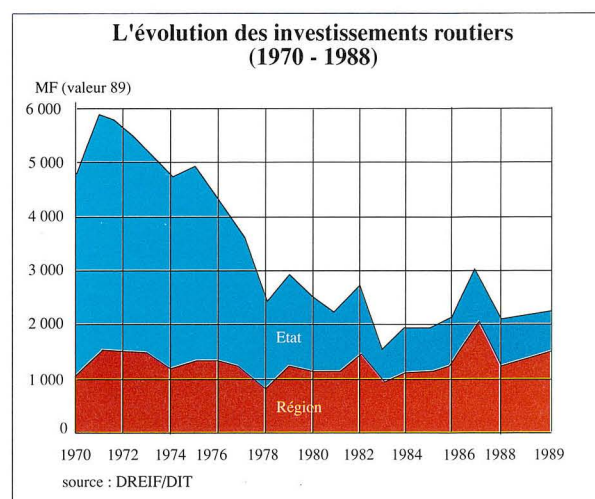
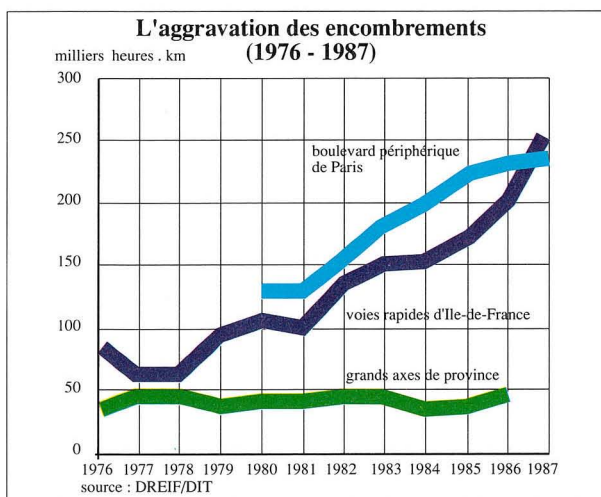


Une insuffisance de transports collectifs sur les liaisons de banlieue à banlieue

La demande de déplacements de banlieue à banlieue se développe rapidement et se porte essentiellement sur la voiture particulière. En effet, aucun moyen performant de transport collectif n'a été mis en service sur ces liaisons, même dans la partie dense de l'agglomération. De surcroît, de nombreuses zones périphériques ne sont pas desservies par les transports en commun.

Une explosion du trafic routier, notamment des poids lourds

La dégradation des conditions de circulation est générale, même si elle affecte plus particulièrement les voies rapides. Entre 1980 et 1986, le trafic y a progressé de 3% par an et, depuis cette date, de plus de 6%. Les hausses les plus fortes concernent les autoroutes A4 et A86 à l'est, ce qui rapproche leurs niveaux de congestion de ceux des autoroutes du Sud, du Nord et de l'Ouest. L'augmentation très rapide de la circulation des poids-lourds sur de nombreux itinéraires est particulièrement inquiétante.



Des bouchons de plus en plus nombreux

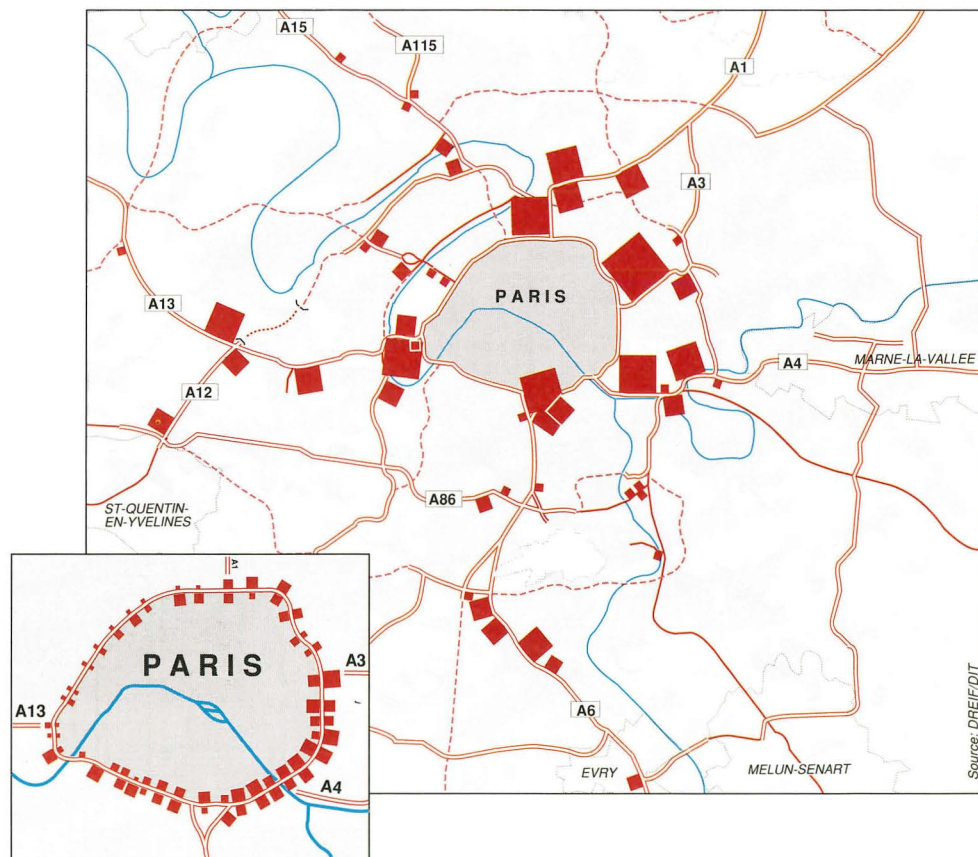
Chaque année, les bouchons augmentent de 10% sur les voies rapides. Le coût des heures perdues est évalué à 5 milliards de francs par an. L'ensemble du réseau est affecté par le foisonnement anarchique du stationnement, même en dehors de Paris. Celui-ci dégrade le cadre de vie des riverains, perturbe le déplacement des piétons, des deux-roues et des autobus.

Ces difficultés de déplacement compromettent l'image et l'attrait de la métropole parisienne. La congestion quasi permanente de l'autoroute entre Roissy et Paris est, à cet égard, très préoccupante.

Sécurité routière : une situation inacceptable

Enfin, les accidents de la route provoquent 1 000 morts par an, surtout des enfants et des personnes âgées.

les principaux bouchons (1987)



Déséquilibres : des différences économiques et sociales accentuées

Le territoire de l'Ile-de-France présente des disparités séculaires (centre-périphérie, est-ouest, nord-sud et urbain-rural). Elles sont toutefois sans commune mesure avec la dualité marquée de l'espace que l'on observe dans certaines métropoles étrangères de taille comparable.

Elles se manifestent dans la répartition des emplois et la différenciation des quartiers d'habitation.

Activités et emplois sont inégalement répartis

Traditionnellement, l'emploi est concentré à Paris et dans sa proche banlieue. Au recensement de 1982, Paris et 100 communes alentour regroupaient la moitié de la population et les deux tiers des emplois. Le reste de la région offrait moins d'emplois que Paris seul. Ces déséquilibres compliquent la gestion du réseau de transports. Chaque jour un million d'actifs entrent dans Paris, 240.000 en sortent.

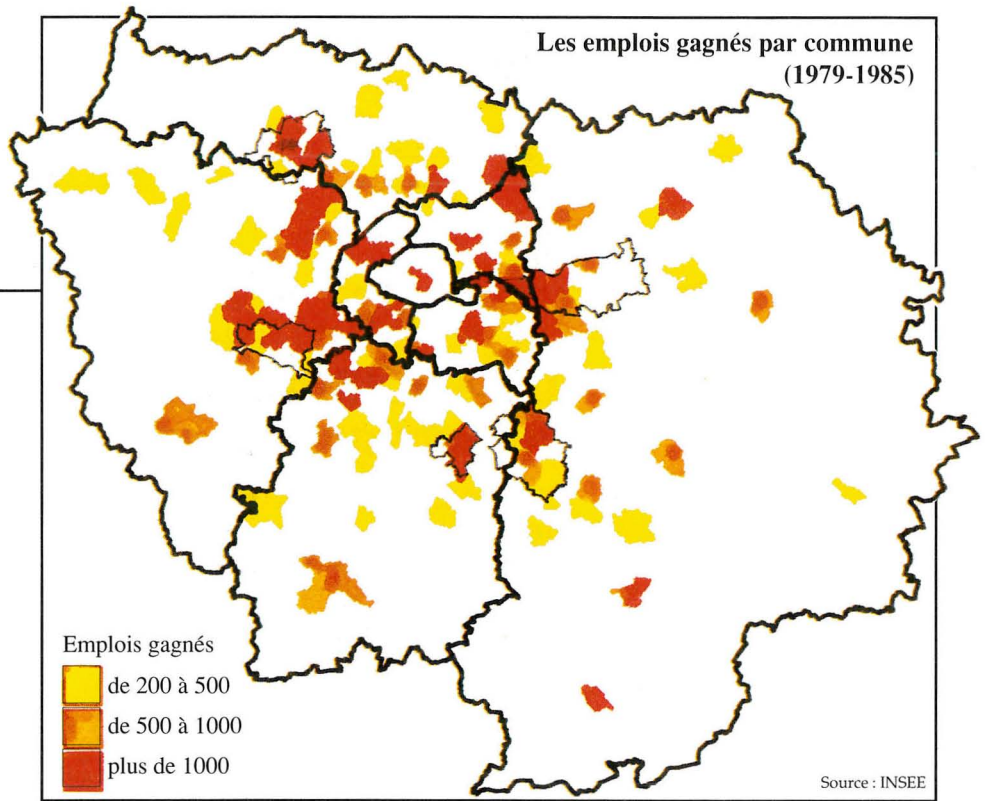
C'est le centre-ouest au sens large, avec au premier chef les arrondissements ouest de Paris, qui accueille cette concentration.

Le centre des affaires s'étend maintenant de Paris-ouest à La Défense le long de la Seine. Il se caractérise par la présence de sièges sociaux, de services financiers, etc. Le quart sud-ouest de l'agglomération devient le terrain de prédilection des activités industrielles de conception et de haute technicité.

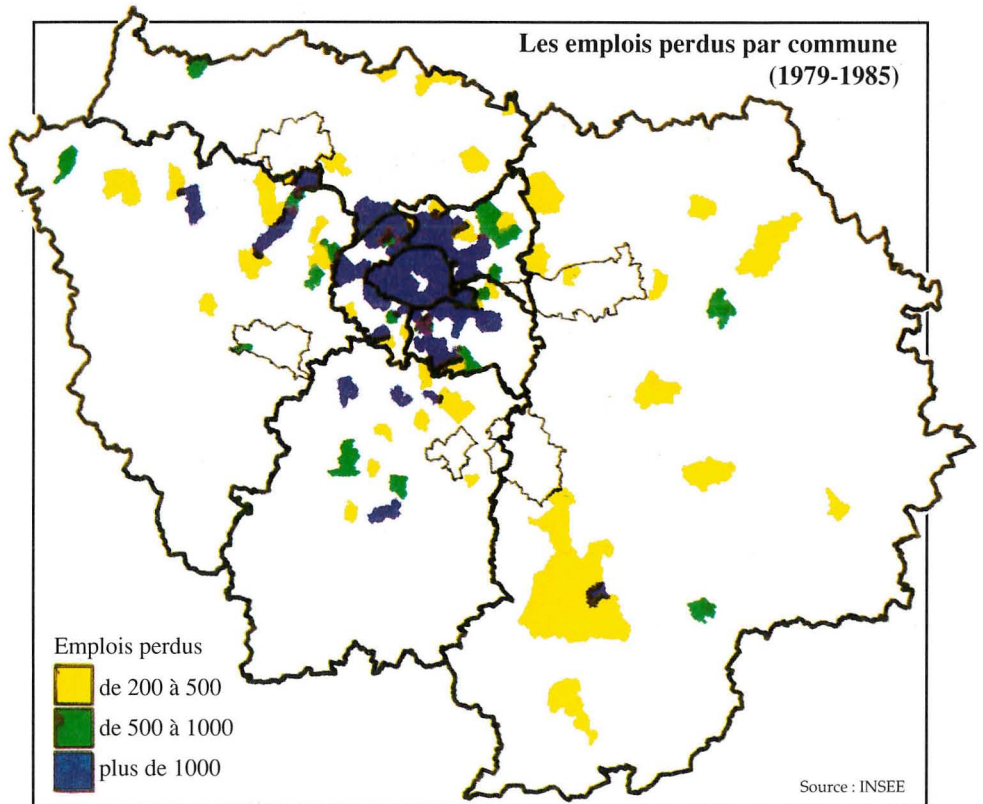
Les emplois se desserrent, mais les déséquilibres persistent

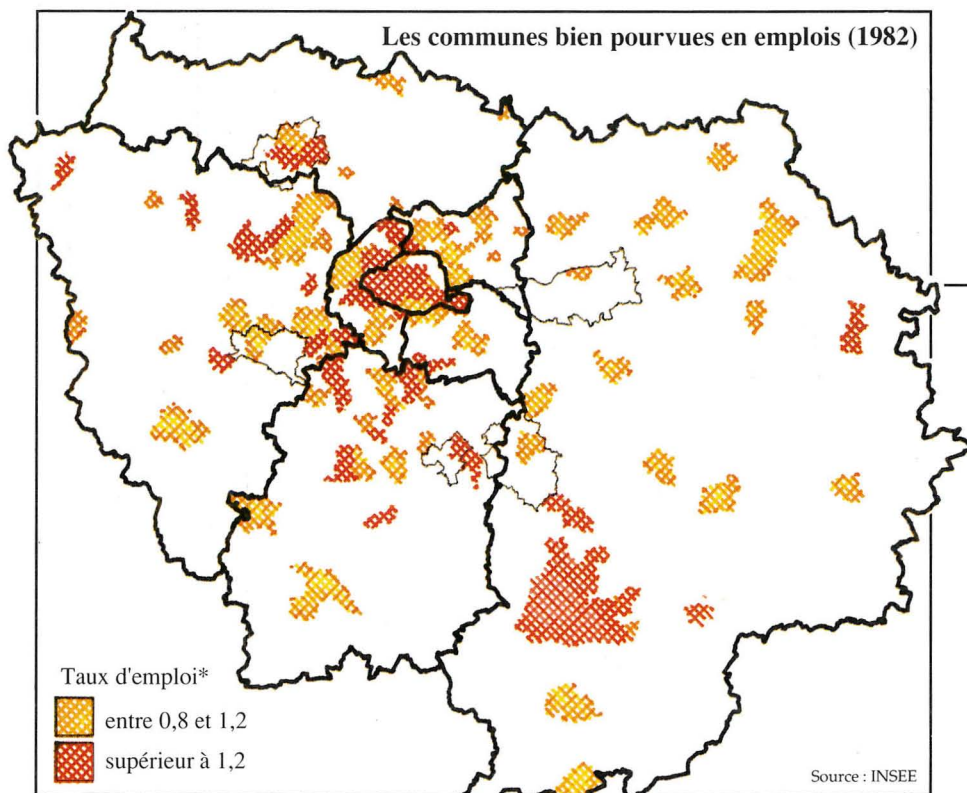
La réussite d'une douzaine de pôles de développement en dehors de Paris (La Défense, les villes nouvelles, Créteil, Roissy, la Cité scientifique sud...) et le départ de nombreuses industries du coeur de l'agglomération se sont conjuguées pour atténuer la concentration de l'emploi. Paris a perdu 150 000 emplois de 1975 à 1988, les Hauts-de-Seine près de 27 000, alors que les quatre départements de la grande couronne en gagnaient près de 240 000 sur la même période.

Malgré son ampleur, ce mouvement n'a pas compensé l'accroissement du nombre d'actifs en périphérie. Si, en proche banlieue et au delà, des zones ont pu trouver leur équilibre, les grandes poches de sous-emploi n'ont pas été résorbées et la situation de certains secteurs (comme la vallée de la Seine de Poissy à Mantes-la-Jolie) s'est notablement dégradée. Ces déséquilibres sont une source de difficultés dans la vie quotidienne.



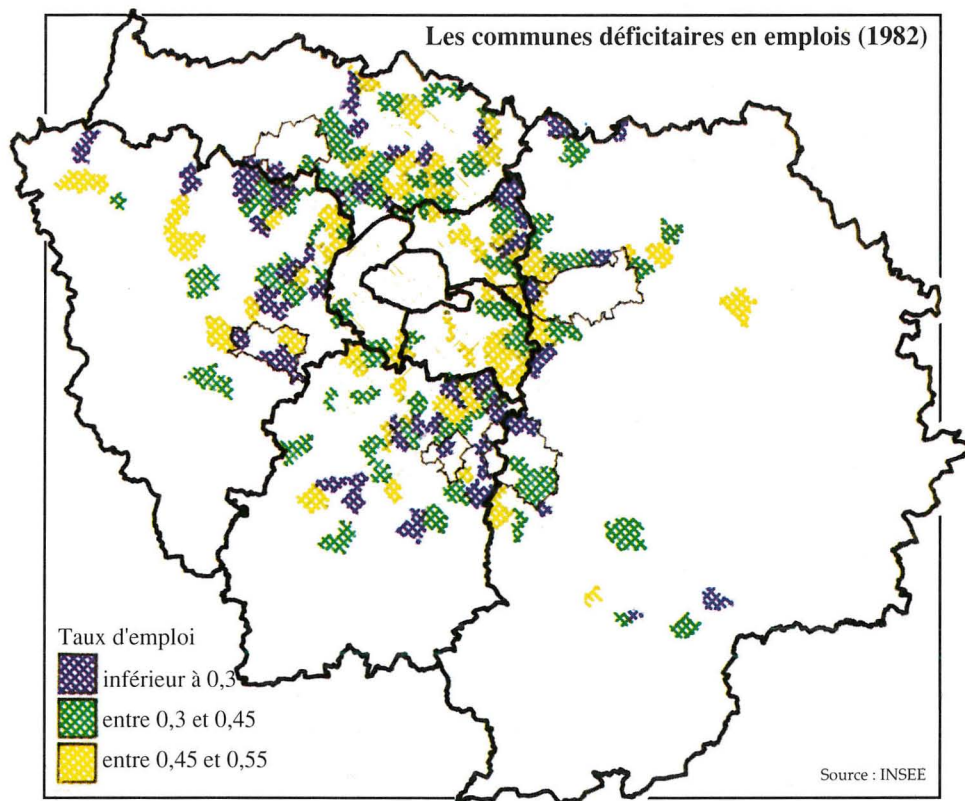
*La réussite
de pôles de développement
et l'intense
désindustrialisation...*

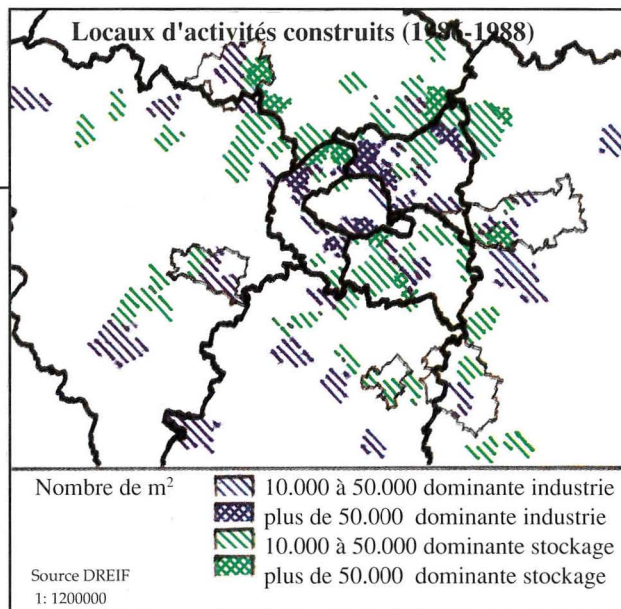
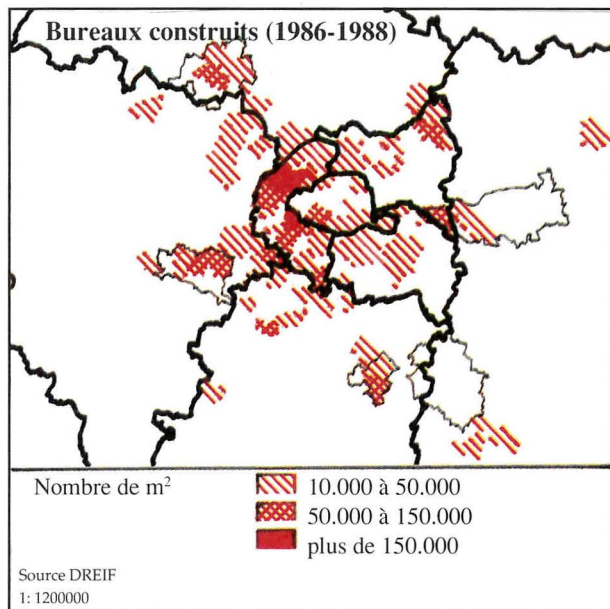




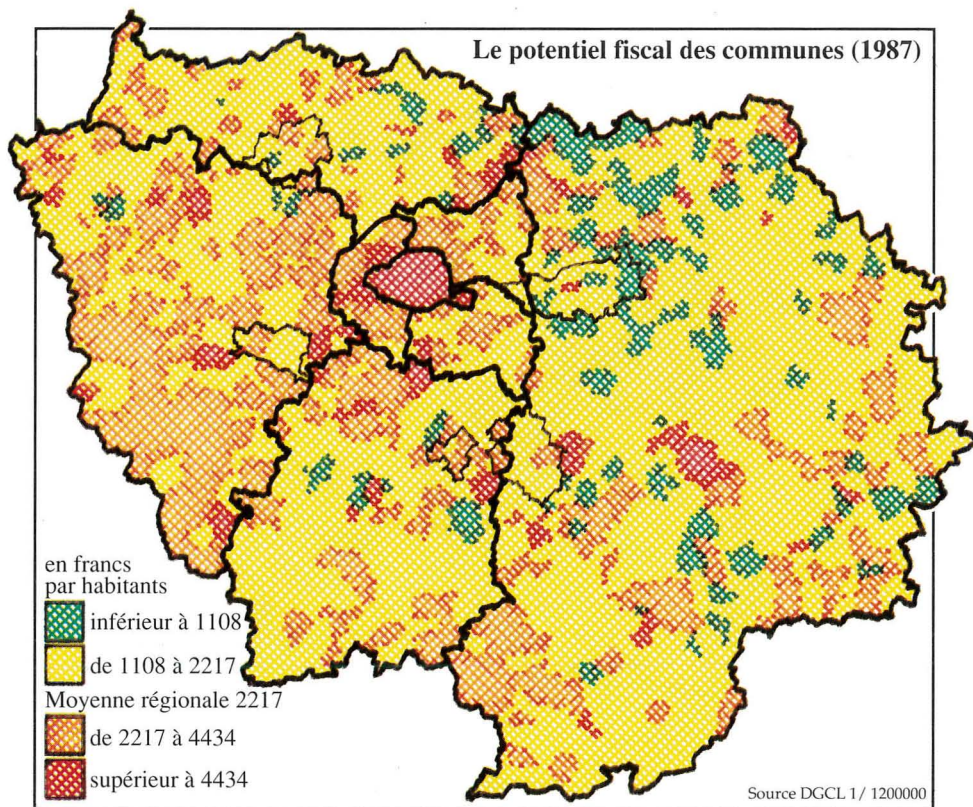
*Emploi par rapport à la population active

*... ont atténué
la concentration de l'emploi
sans résorber
les poches de sous-emploi.*





La répartition inégale des emplois constitue un puissant facteur d'inégalités fiscales.



Toutefois, même s'il doit demeurer un objectif, un meilleur équilibre habitat-emploi ne peut réduire que de façon limitée les trajets domicile-travail. La fluidité du marché de l'emploi reste en effet essentielle pour l'employé comme pour l'employeur. D'ailleurs, même dans les zones les mieux pourvues en emplois, la moitié des actifs seulement travaillent à proximité de leurs logements.

Des bureaux à l'Ouest, des projets pour l'Est

Depuis 1985, le marché de l'immobilier d'entreprise a connu une forte expansion. Près de la moitié des autorisations et des mises en chantiers se sont concentrées dans les Hauts-de-Seine. L'évolution de l'emploi y sera favorable mais aggravera le problème des transports.

A l'est, la croissance des bureaux a été bien moindre, mais les réalisations d'infrastructures et l'essor déjà bien affirmé de certains pôles (Bercy, Charenton, Créteil, Marne-la-Vallée, Roissy) ouvrent des perspectives que confirmeront des opérations comme celle de Tolbiac.

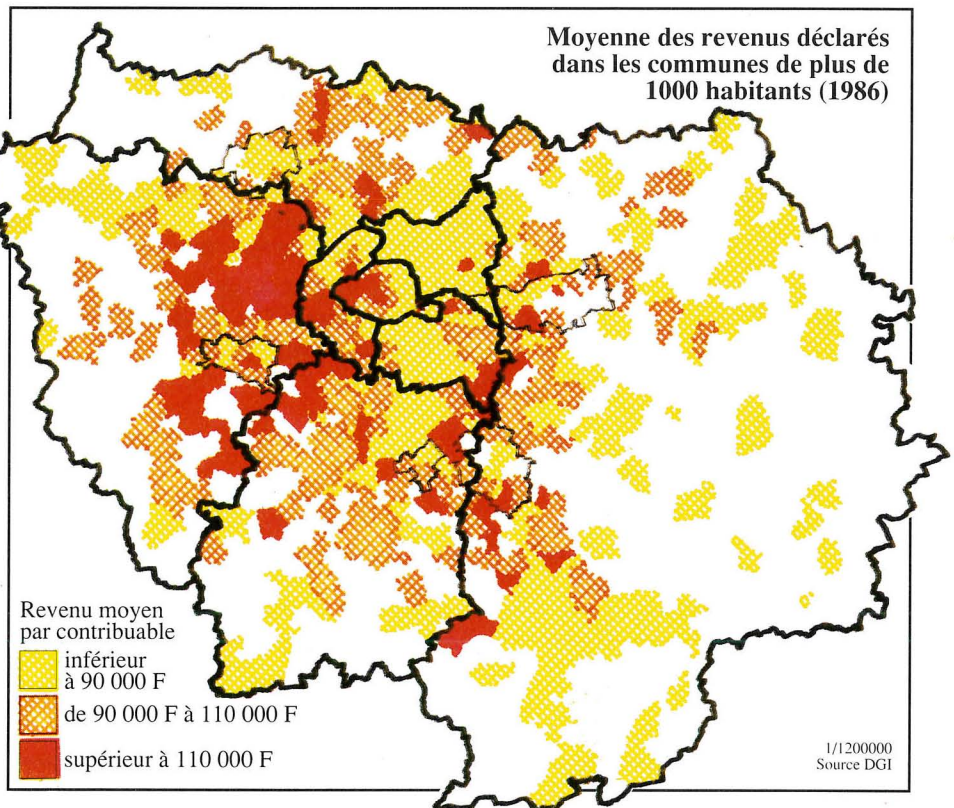
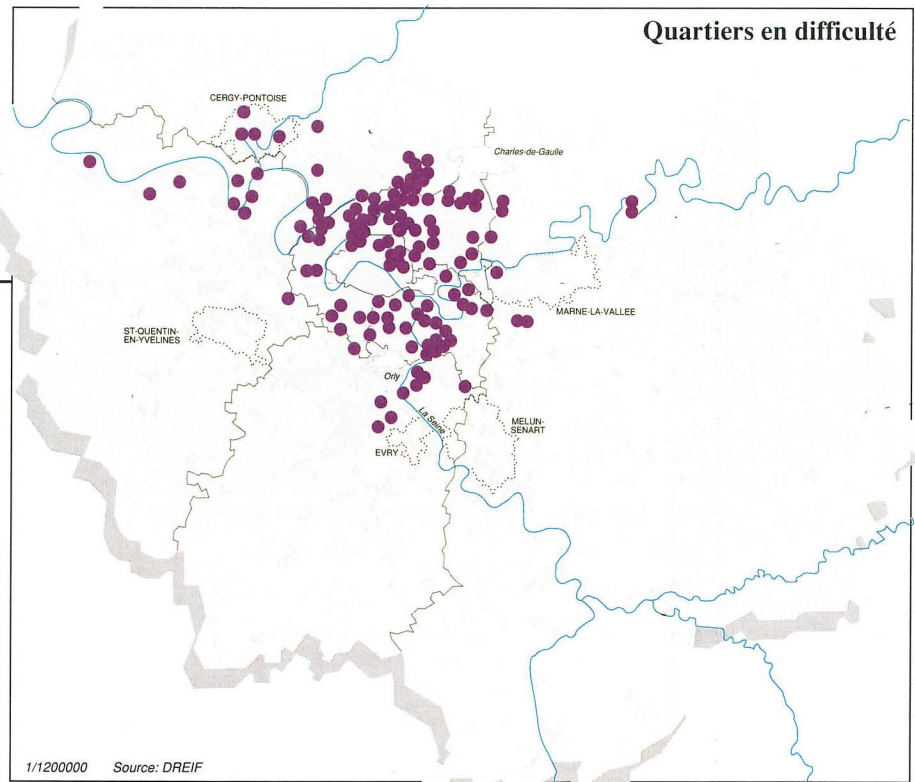
De fortes différences fiscales entre communes

La répartition inégale des emplois entre le centre et la périphérie, ainsi qu'entre les pôles d'emploi et les poches de sous-emploi, constitue un puissant facteur d'inégalités fiscales. L'attractivité des communes pour la résidence est également très variable, ce qui constitue aussi un facteur d'inégalités fiscales. Un cinquième de la population vit dans les 79 communes les plus riches qui bénéficient de 37% de la richesse fiscale régionale. À l'inverse, les 500 communes les moins riches, avec une population équivalente, recueillent moins de 11,5% de cette richesse.

Cette inégale richesse se traduit par d'importants écarts dans les niveaux d'équipement et de service que les communes sont en mesure d'offrir à leurs habitants.

30

*La résidence
des populations pauvres
tend à coïncider
avec les espaces
en déclin économique*



Certains quartiers se paupérisent et se dégradent

Les mutations économiques ont accentué, à partir de 1975, le regroupement des populations les plus démunies dans certains quartiers, souvent situés dans les zones traditionnelles d'habitat ouvrier. Les catégories les plus touchées par la crise du fait de leur manque de qualification, de leur nationalité ou de leur situation familiale, souvent exclues des circuits habituels d'accès au logement, se retrouvent dans des îlots d'habitations vétustes, inadaptées ou en voie de dégradation. La vie y est d'autant plus difficile et l'espoir d'insertion d'autant plus réduit que les services collectifs de base (sécurité, propreté, éducation) n'y sont plus assurés dans des conditions satisfaisantes.

Ces quartiers font depuis le début des années 1980 l'objet d'une politique particulière de développement social. Quelques dizaines de sites en ont déjà bénéficié. Le bilan de cette politique fait ressortir des effets positifs: amélioration sensible des conditions de logement, engagement financier important des collectivités publiques, développement d'un réel partenariat entre les communes, les organismes HLM et les autres acteurs locaux... Les résultats obtenus sont encore fragiles; ils ne seront affermis que si l'effort est poursuivi. Plus de cent quartiers ont été recensés et de nouveaux projets s'engagent.

La ségrégation sociale s'est accentuée

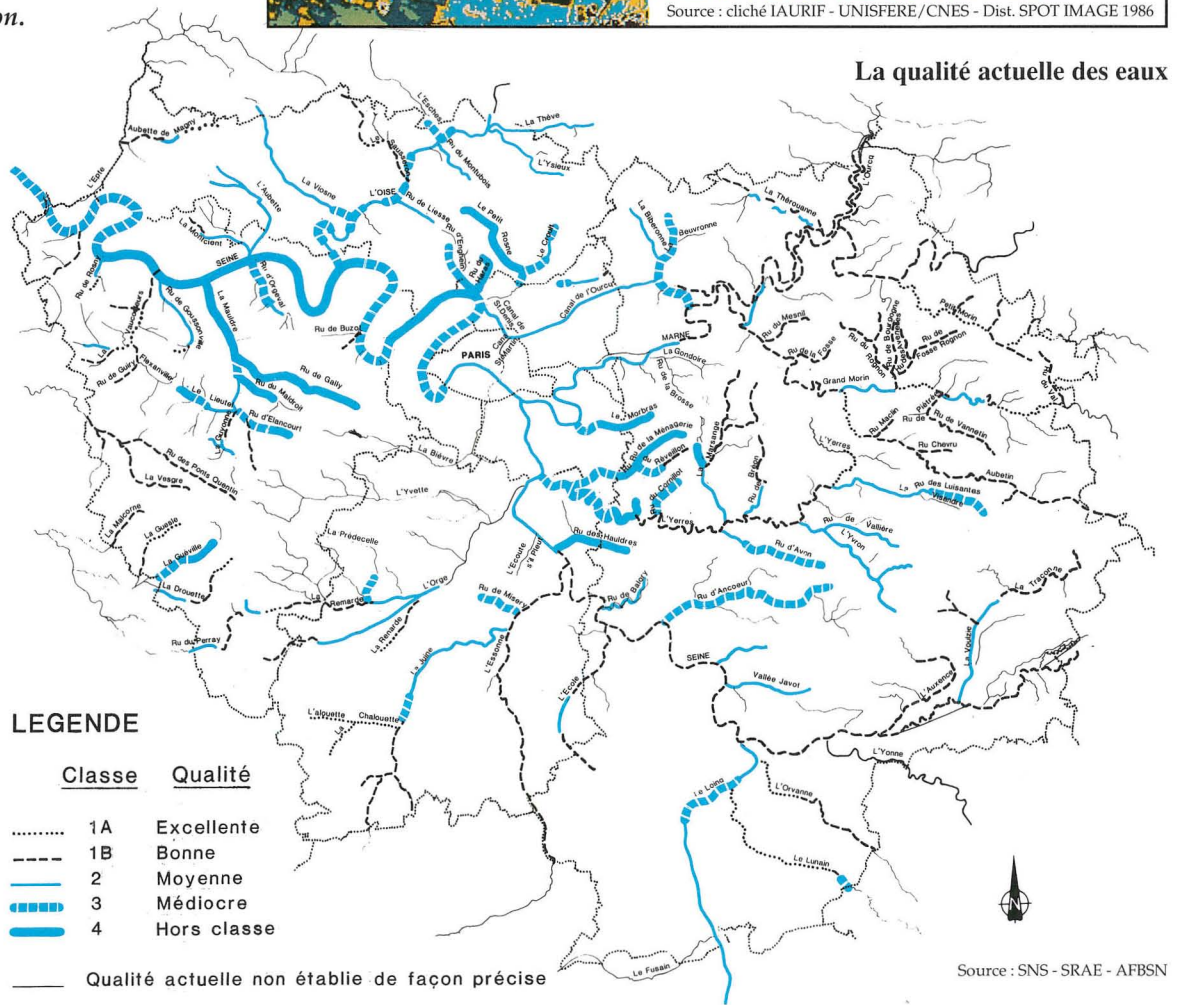
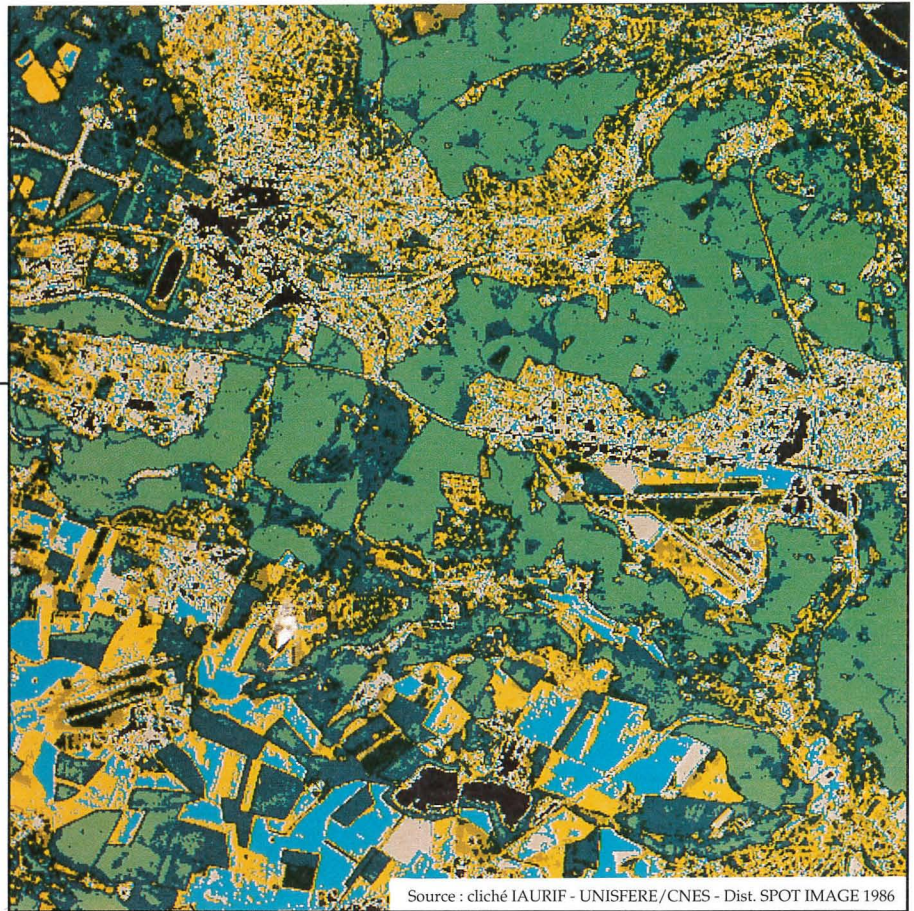
Des différences sociales marquées entre territoires ont, de tout temps, existé en Ile-de-France. Les observations faites sur la période 1975-1982 montrent une accentuation de ces disparités. La poursuite probable de ces évolutions conduit au sein de chaque espace à une homogénéité sociale croissante, ce qui ne peut que multiplier les quartiers en crise, comme à Montfermeil, La Courneuve ou Gennevilliers.

La concentration dans quelques quartiers des populations défavorisées, voire réduites à la «grande pauvreté», est d'autant plus alarmante qu'elle concerne également, et en grande partie, les populations immigrées; les actions entreprises pour favoriser leur intégration ne peuvent qu'en être compromises. Ce sont aussi ces secteurs qui sont les plus susceptibles d'attirer l'immigration clandestine.

En outre, la résidence de ces populations pauvres et exclues tend à coïncider avec les espaces en déclin économique, ce qui freine les possibilités de réinsertion des habitants. A contrario, les sites où se rassemblent les activités économiques les plus valorisées tendent à coïncider avec le lieu de résidence des populations les plus favorisées.

Les experts de l'Etat estiment qu'une telle évolution est en cours et en soulignent la gravité. Ceux de l'IAURIF font observer qu'il n'existe pas de données chiffrées récentes. En tout état de cause, le groupe de travail estime que la reprise économique, créatrice d'emplois, doit être utilisée pour réduire durablement les disparités sociales qui concernent souvent des populations au chômage.

Les images satellite sont des outils performants pour suivre l'état de l'environnement et, par exemple, mesurer l'importance de la végétation.



Environnement : des équilibres fragiles

Même si la qualité du cadre de vie urbain et de l'environnement correspond à une aspiration de plus en plus forte des habitants, ces préoccupations n'ont pas encore pris, en France, l'importance qu'elles ont dans les pays nordiques ou en Allemagne.

Des cadres de vie variés mais parfois dégradés

L'Ile-de-France offre une grande diversité de cadres de vie, de Paris à l'habitat rural, en passant par les villes moyennes, les villes nouvelles, la banlieue ouvrière, les communes «résidentielles» de la proche couronne, etc.

Si la variété de ces espaces est un grand atout pour la région, la qualité médiocre de certains d'entre eux, notamment en proche couronne et aux limites de l'agglomération, est réelle : coupures des grandes radiales routières et ferroviaires, juxtaposition désordonnée de différents types d'habitat (du grand ensemble au pavillon), imbrication de l'habitat et de terrains industriels souvent en friche....

Des espaces naturels convoités

La protection et la mise en valeur des espaces ruraux et naturels ont été dans l'ensemble bien assurées par le schéma directeur régional et les politiques développées depuis de nombreuses années par l'Etat, la Région et les collectivités locales. Mais aujourd'hui, dans certaines de ces zones, telles les franges est de l'agglomération, des pressions foncières fortes se manifestent. Anticipant les changements d'usage des sols que pourrait décider une révision du schéma directeur, elles déstabilisent l'agriculture.

Chaque année, près de 2 000 hectares d'espaces naturels disparaissent au profit de l'urbanisation (construction, voirie, mais aussi espaces verts, etc.).

Une maîtrise insuffisante des pollutions

La propreté de l'eau en Ile-de-France fait depuis de nombreuses années l'objet d'une politique active. Toutefois, l'ampleur des rejets encore non traités, notamment dans la Seine en aval d'Achères, réclame des actions plus efficaces.

Les conditions atmosphériques favorables qui règnent le plus souvent en Ile-de-France limitent la pollution atmosphérique. Cette situation a masqué la nécessité, bien que des mesures aient déjà été prises, d'intervenir plus activement en ce domaine.

La prévention des risques, notamment ceux liés au transport des matières dangereuses, est également trop peu développée.

Equipements collectifs : une situation contrastée

Dans tous les domaines (formation, santé, culture, sports, loisirs...), l'Ile-de-France assure globalement un haut niveau de prestations collectives. Elle bénéficie d'équipements prestigieux, toujours plus nombreux. Mais il subsiste encore des insuffisances, et même des carences, dans plusieurs parties de la région.

Lycées : une nette amélioration

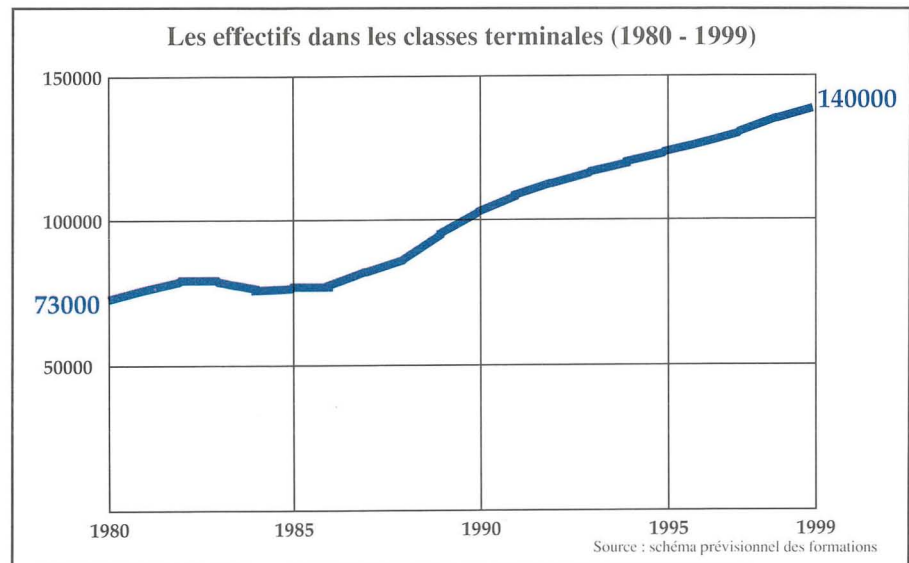
En matière de lycées, un effort financier de grande ampleur, de la part du Conseil régional, permet de redresser la situation.

Les experts de l'IAURIF soulignent que, compte tenu des décisions prises, 100 000 places nouvelles auront été livrées durant la période 1986-1993, grâce, notamment, à la création de 65 nouveaux établissements. De 1986 à 1989, les crédits de construction et de rénovation ont été multipliés par onze. L'ensemble du programme représentera, à l'horizon 1993, 14 milliards de francs d'investissement de la Région, deux milliards ayant été reçus de l'Etat au titre des transferts.

Enseignement supérieur : une situation critique

Le clivage entre les grandes écoles et l'université pèse sur le développement de relations de coopération entre l'enseignement, la recherche et le monde économique. Ce potentiel de développement régional et national est ainsi insuffisamment mis en valeur.

*Le doublement des effectifs
des classes terminales
va peser sur les besoins
en enseignement supérieur.*



**Equipements
sanitaires et sociaux :
une répartition
inégale et
des insuffisances**

Dans l'ensemble, les établissements d'enseignement supérieur, à l'exception des grandes écoles, accueillent des étudiants bien au-delà de leurs capacités. Ils offrent ainsi des conditions de travail dégradées auxquelles s'ajoutent, en règle générale, un délabrement des bâtiments et une insertion urbaine médiocre (sauf pour les établissements parisiens).

Par ailleurs, certains secteurs ne disposent d'aucun établissement d'enseignement supérieur.

En matière de santé, l'Ile-de-France est relativement bien dotée avec 500 hôpitaux et 95 000 lits. Toutefois, ces lits sont répartis très inégalement entre Paris, la banlieue proche et la périphérie.

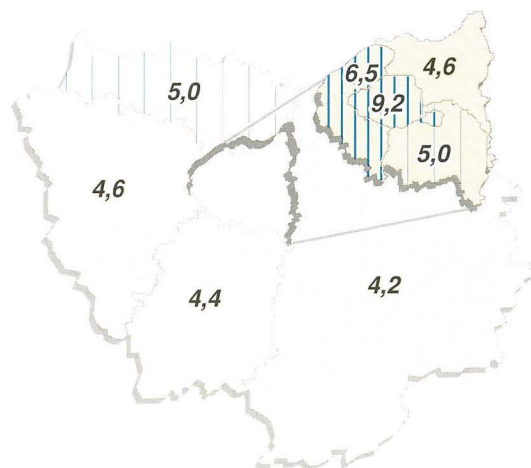
La région manque, en revanche, d'établissements d'hébergement et de travail protégé pour adultes handicapés. Le déficit est chiffré à 9 000 places environ au regard du taux d'équipement de la province.

Les structures d'accueil pour personnes âgées sont, en outre, insuffisamment nombreuses au cœur de l'agglomération.

**Culture :
des équipements
prestigieux
dans Paris**

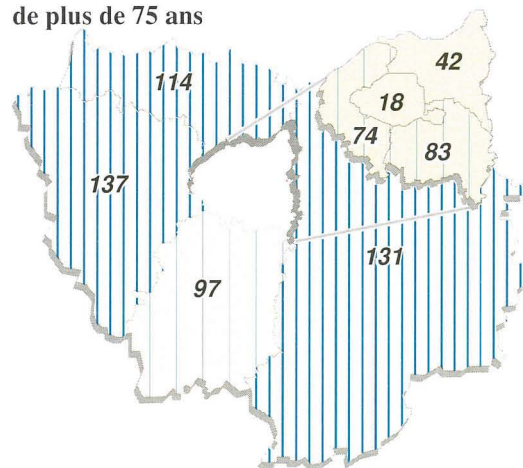
Paris bénéficie d'une richesse exceptionnelle en équipements culturels de haut niveau, amplifiée par la réalisation récente des grands projets. Le nombre des équipements culturels de proximité a connu depuis plusieurs années une spectaculaire croissance. Cependant des disparités importantes demeurent dans leur ambition et leur qualité d'animation, qu'ils soient publics ou privés. L'offre est excellente à Paris, satisfaisante en banlieue agglomérée, mais insuffisante en grande couronne.

Hopitaux. Lits pour 1000 habitants



Source:ORS 1989

**Maisons de retraite.Places pour 1000 habitants
de plus de 75 ans**



Source:ORS 1988

DES MÉCANISMES D'ÉVOLUTION DIFFICILES À MAÎTRISER

37

Quelles sont les causes et les tendances profondes des mutations économiques et sociales ?

Quel est le jeu des grands acteurs économiques et politiques ?

La réponse à ces questions permet de mieux comprendre les transformations actuelles et d'agir ainsi plus efficacement.

Le poids du temps

Le temps est une dimension fondamentale du développement urbain. La lente cristallisation de Paris s'est opérée sur près de deux millénaires. Il a fallu, en revanche, à peine plus d'un siècle, de 1850 à 1960, pour que la banlieue se développe par vagues successives.

Les conséquences d'une croissance inorganisée...

Les conditions mêmes de cette croissance, qui s'est faite de manière entièrement spontanée sur des communes dépourvues de tout moyen d'action, sans contrôle ni volonté organisatrice au moins jusqu'aux années 60, ont produit des résultats désastreux.

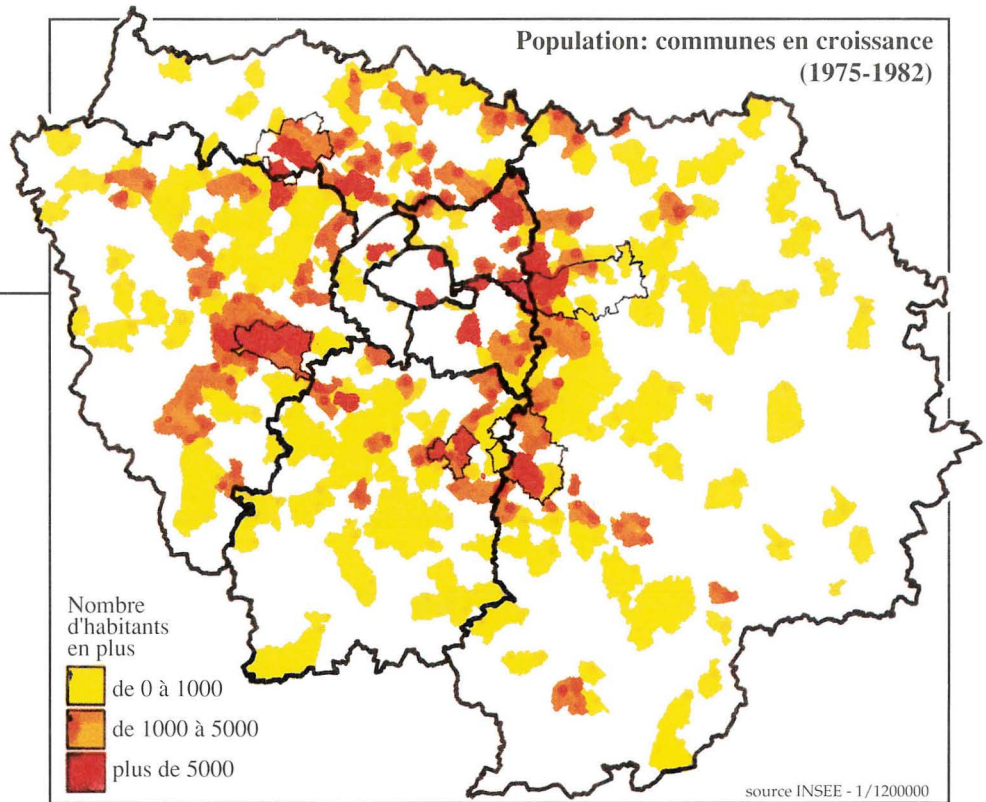
Au début du siècle, seul Paris avait bénéficié de la profonde modernisation d'Hausmann et de la construction du métro. En banlieue, il faut attendre les années 30 pour voir apparaître, à l'initiative du conseil général de la Seine, les premières tentatives de planification et d'aménagement. Elles n'ont cependant débouché sur aucune action d'équipement ou d'aménagement d'importance, sur aucune réservation foncière de grande ampleur.

... n'ont pas été entièrement résorbées par le schéma directeur de 1965

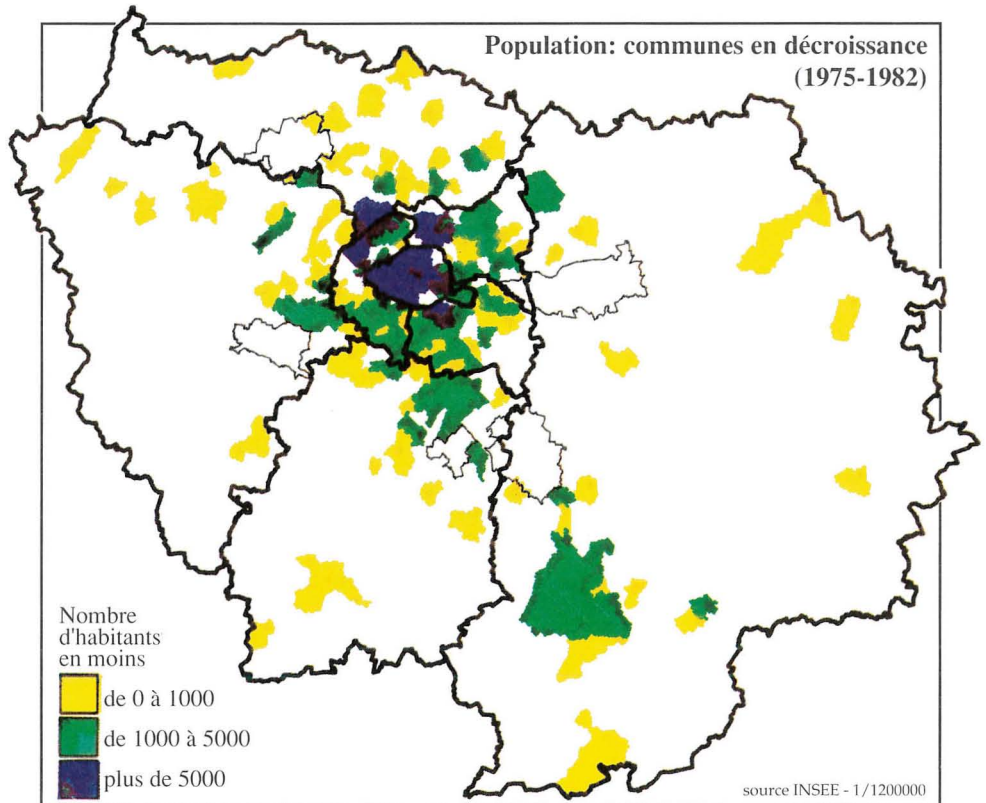
Au début des années 60, la majeure partie de la banlieue était vétuste, sous-équipée, de médiocre qualité, alors que l'agglomération était confrontée à une vive croissance urbaine.

C'est ce double défi qu'a dû relever le schéma directeur de 1965. Il y a répondu par la création des villes nouvelles et par le dessin d'un vaste réseau ferré et autoroutier.

Cette profonde modernisation et ce changement de dimension de la métropole n'ont pas résolu pour autant tous les problèmes accumulés sur près d'un siècle. Une large part du passif reste à la charge des politiques urbaines à venir et devra donc être prise en compte dans le nouveau schéma directeur.



Malgré le ralentissement démographique, la croissance urbaine s'est poursuivie



L'évolution de la population et de ses modes de vie

Autrefois moteur de l'évolution de la région, la poussée démographique n'en est plus aujourd'hui le facteur déterminant. Mais il peut sembler paradoxal que, malgré le ralentissement démographique, la croissance urbaine se soit poursuivie. La consommation d'espace à la périphérie et la demande de logements sont restées très fortes, les besoins de transports se sont considérablement accrus.

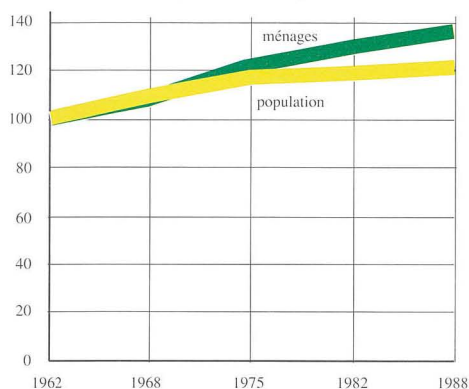
C'est que la croissance démographique modérée se double en fait d'une évolution importante des structures mêmes de la population et de ses modes de vie.

La population se stabilise, le nombre de ménages augmente

Deux constats s'imposent: d'une part, l'allongement de l'espérance de vie entraîne une progression rapide du nombre des personnes âgées et très âgées ; d'autre part, l'évolution des comportements se traduit par l'éclatement de la cellule familiale, les divorces, les résidences séparées...

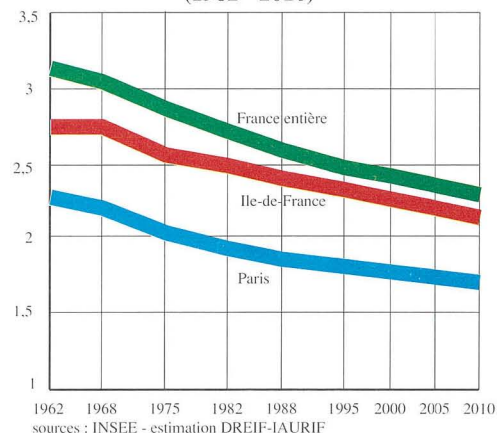
Ces phénomènes conduisent à une réduction de la taille moyenne des ménages et à une augmentation sensible de leur nombre. La réduction de la taille des ménages n'induit pas des besoins en logements plus petits. En effet, l'élévation des revenus s'accompagne d'exigences croissantes de confort et d'espace.

Evolutions comparées de la population et des ménages (1962 - 1988)



source : INSEE - estimation DREIF-IAURIF

Evolution de la taille moyenne des ménages (1962 - 2010)



sources : INSEE - estimation DREIF-IAURIF

Les structures familiales sont plus variées et plus instables

Simultanément, les modes de vie se diversifient. A côté de la cellule familiale traditionnelle, couples non mariés, familles monoparentales, vies solitaires se multiplient, avec des passages plus fréquents d'un modèle à l'autre. Le travail des femmes continue à se développer et la durée de l'activité féminine s'allonge. De plus en plus, dans la structure familiale traditionnelle, les deux époux travaillent.

La demande de logements reste vive, notamment dans le centre

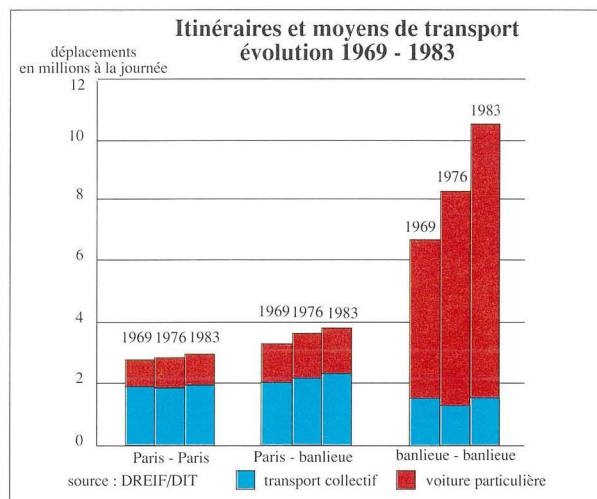
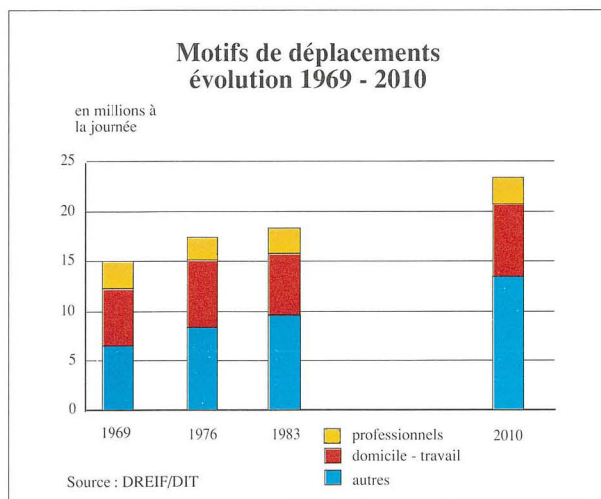
Tout ceci entraîne une demande importante de logements, notamment dans le centre mieux pourvu en équipements, et des besoins de changement de domicile accrus. Mais ceux-ci se heurtent à une rigidité du marché immobilier renforcée par le ralentissement de la construction et la stagnation du parc locatif. Ces discordances expliquent en partie les tensions constatées sur le marché du logement dans la zone centrale.

La demande de déplacements augmente

La double activité familiale limite la possibilité pour les ménages d'habiter à proximité de leurs lieux de travail. Conjuguée à l'émergence de nouveaux pôles d'emploi moins centraux et de zones d'habitat plus périphériques, elle contribue à diversifier et à allonger les trajets domicile-travail. Les achats, la détente, les loisirs et la vie sociale se développent. Les déplacements sont ainsi plus nombreux et plus variés. L'écart entre cet accroissement de la mobilité et les rythmes de réalisation d'infrastructures nouvelles est une des raisons de la dégradation des conditions de transports.

Les exigences de qualité s'accroissent

L'élévation générale du niveau de vie crée des exigences nouvelles : logements plus grands et mieux équipés, transports plus confortables et plus rapides, équipements plus nombreux et plus proches...



**Les mouvements
de l'économie
transforment
l'espace...**

Le processus de transformation de la ville

La modernisation de l'appareil économique régional se traduit par d'importantes mutations. Des entreprises ferment, d'autres apparaissent. Certaines, pour se développer, vendent leurs locaux et financent des implantations plus spacieuses et plus modernes.

La fabrication et le stockage, fortement consommateurs d'espaces et qui génèrent des trafics de marchandises importants, quittent une zone centrale devenue trop chère et congestionnée.

Les activités tertiaires supérieures recherchent une main d'œuvre qualifiée et des contacts faciles avec leurs partenaires économiques. Leur forte valeur ajoutée leur permet de supporter des coûts de localisation élevés. Elles tendent à se regrouper et à s'installer à proximité des résidences de ceux qui participent le plus activement à leurs transformations: les cadres moyens et supérieurs.

Ainsi disparaissent des usines parfois très anciennes, des terrains tombent en friche et, après des périodes plus ou moins longues, leur réutilisation transforme profondément de nombreux quartiers au centre de l'agglomération.

Ainsi les bureaux se regroupent en quelques endroits où s'installent ensuite les entreprises de services les plus dynamiques.

Les mouvements d'entreprises modifient aussi les déplacements du personnel et ses choix de domicile ; ils orientent de ce fait le développement urbain. Ils ont en outre des effets positifs ou négatifs sur l'image de certains quartiers, dont les marchés immobiliers se font l'écho.

**...dans le cadre des
marchés fonciers et
immobiliers**

Comment fonctionnent ces marchés ? Essentiellement en fonction des perspectives de plus-values.

Par exemple, devant un projet d'urbanisation, le propriétaire agricole trouve plus avantageux de céder ses terres que de continuer à les exploiter. En ville, la plus-value s'obtient par une densification ou un meilleur usage du sol. Sans perspective de valorisation suffisante, les propriétaires conservent leurs terrains.

Très souvent, cette valorisation résulte d'aménagements récents et de quelques projets réussis. Elle suscite alors l'apparition de nouveaux projets.

Ce mécanisme cumulatif a toujours existé. Il est aujourd'hui amplifié par l'internationalisation de l'économie et l'apparition de grands groupes français et étrangers disposant d'énormes moyens financiers qui peuvent ainsi intervenir fortement sur la ville.

LES MODES D'OCCUPATION DU SOL (MOS) EN 1982



On remarque plus particulièrement les zones industrielles (en violet) du nord, sujettes à de profondes mutations, et les fortes différences de densité d'habitat entre Paris (en rouge) et la banlieue pavillonnaire (en jaune).

La confrontation de ces logiques et des volontés communales produit des évolutions complexes.

C'est ainsi que se réalise le projet Eurodisneyland, que des quartiers nouveaux sont en cours de construction, suite à l'apparition de grandes opportunités foncières, et que sont actuellement proposés des projets d'autoroutes souterraines à péage en zone centrale.

Face à ces acteurs privés (propriétaires fonciers, entrepreneurs, promoteurs, investisseurs, grands groupes français et étrangers), les acteurs publics ont à faire prévaloir l'intérêt général et à exercer un rôle de régulation, parfois même d'anticipation.

Le rôle éminent des communes

Les plus directement concernées sont les communes car la décentralisation leur a confié des compétences très étendues en matière d'urbanisme. En cohérence avec le schéma directeur régional et les schémas locaux, elles définissent leur plan d'occupation des sols (POS), approuvent les programmes des zones d'aménagement concerté (ZAC), exercent leur droit de préemption, délivrent les permis de construire. Elles peuvent, en outre, intervenir dans l'aménagement et la construction par les financements qu'elles apportent aux programmes sociaux et, plus directement, par les sociétés d'économie mixte d'aménagement (SEM) et par les organismes constructeurs de logements sociaux qu'elles ont créés ou qu'elles contrôlent.

L'influence de l'Etat et de la Région

Toutefois, leurs interventions se situent dans un cadre général qui, s'agissant de la construction sociale, est largement déterminé par l'Etat. C'est l'Etat qui définit le cadre réglementaire comme le volume global des subventions et qui répartit cet effort financier entre les opérations proposées.

La Région intervient aussi en ce domaine et développe des politiques d'aide à la construction et à la réhabilitation des logements sociaux et intermédiaires. Les départements y participent également.

Les contraintes locales

C'est dans ces limites, en fonction de leurs options et selon leurs moyens propres, que les communes déterminent leur politique d'aménagement et d'urbanisme. Elles doivent tenir compte des attentes des populations. Dans bien des cas, celles-ci tiennent au cadre de vie qu'elles ont choisi et ne souhaitent pas des politiques urbaines très actives. La demande de nouveaux logements sociaux peut, selon la composition sociologique locale et les besoins, être plus ou moins forte.

Les communes ont aussi à prendre en compte les incidences financières de leur politique. Les activités fournissent davantage de ressources aux

budgets communaux qu'elles ne leur coûtent, tandis que les impôts locaux perçus sur les ménages ne permettent de financer qu'une partie des services dont ceux-ci bénéficient.

Des situations contrastées

En définitive, l'évolution de la ville résulte de la confrontation des volontés communales et des projets des acteurs privés, eux-mêmes guidés par les tendances des marchés. Dans certains cas, cette interaction conduit au développement local, à la restructuration urbaine, aux mutations sociales. Dans d'autres cas, les communes empêchent ces mécanismes de jouer sur leur territoire, les mutations urbaines sont bloquées, la situation reste figée. La logique des marchés fonciers et immobiliers ne peut qu'amplifier les différences d'évolution.

Ainsi coexistent sur l'ensemble de l'agglomération des situations contrastées, qui vont d'une absence quasi totale de transactions foncières dans des secteurs qui se paupérisent jusqu'à la survalorisation de secteurs très actifs. Il s'agit donc, là aussi, d'un facteur d'aggravation des disparités qui ne peut être compensé que par des mécanismes régulateurs puissants jouant aux niveaux régional et intercommunal.

La faiblesse des mécanismes régulateurs

Ces évolutions urbaines ne vont pas toujours dans le sens des cohérences qui doivent être recherchées tant au niveau régional qu'à celui d'espaces intermédiaires suffisamment vastes. Or, les changements récents n'ont pas toujours facilité l'émergence de telles cohérences.

La décentralisation a entraîné des modifications majeures

L'Etat n'est plus la puissance tutélaire omniprésente des années 60 qui planifiait, programmait et décidait seul des grands investissements. La Région, dotée d'une assemblée élue au suffrage universel, a reçu par la loi compétence pour promouvoir l'aménagement de son territoire. Financier et cofinancier de grands équipements (lycées, transports...), elle entend exercer pleinement ses responsabilités. Les départements, auxquels d'importantes compétences ont été transférées, sont aujourd'hui des acteurs obligés de tout projet d'aménagement ambitieux.

La formulation d'un projet pour l'Ile-de-France et l'affirmation des cohérences nécessaires exigent donc une très bonne articulation des compétences respectives des collectivités publiques.

Par ailleurs, la mise en œuvre des projets d'intérêt régional se heurte à des difficultés liées aux modalités de financement et de prise de déci-

sions. En effet, les capacités financières de l'Etat ont diminué sous le double effet de la crise puis de l'harmonisation des politiques fiscales en Europe. La Région et, souvent, les départements sont devenus les principaux financeurs de nombreux équipements, en particulier des infrastructures de transports, bien qu'ils n'aient pas pour autant le pouvoir de décision.

La réalisation de tels projets exige donc la mobilisation de financements d'origines multiples. De plus, l'Etat et la Région recherchent, autant que possible, l'accord des communes concernées. Cette recherche du consensus est certes souhaitable, mais retarde beaucoup de décisions, notamment dans le domaine routier, même lorsque le besoin en est urgent. Elle se traduit aussi par un notable accroissement des coûts.

La coopération intercommunale reste insuffisante

Bien qu'il existe de très nombreux syndicats intercommunaux spécialisés (eau, assainissement, ordures ménagères ...), il est frappant de constater qu'il n'existe pas en Ile-de-France de syndicats ou districts intercommunaux forts, dotés de compétences d'urbanisme, sauf pour les territoires des villes nouvelles. En dehors de ces dernières, les 1 300 communes franciliennes restent individuellement maîtresses de leur urbanisme et de leur aménagement. On note cependant l'apparition récente de structures intercommunales légères d'études (associations de la loi de 1901 ou syndicats d'études), ainsi qu'un intérêt croissant de certains départements pour orienter et cofinancer le développement de quelques zones.

Les experts de l'IAURIF soulignent que, pour la Région, la formule du syndicat intercommunal volontaire est la seule conforme à l'esprit de la décentralisation.

La puissance des mécanismes de transformation des tissus urbains et des dynamiques de développement local contraste ainsi de façon saisissante avec la faiblesse actuelle des dispositifs qui devraient permettre de concevoir et mettre en œuvre une stratégie régionale cohérente et ambitieuse. Les risques encourus sont considérables: la congestion du système de transports, et l'aggravation des disparités qui pourrait provoquer des déchirures sociales.

C'est dire quelle est l'importance aujourd'hui de l'expression par l'Etat et la Région d'un projet de développement régional.

C'est aussi souligner la nécessité de préciser les modalités de sa réalisation.

UN APERÇU DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT

Urbanisme

La Région a compétence pour promouvoir l'aménagement de son territoire.

Le schéma directeur régional est élaboré par l'Etat ; la Région y est associée. Il est approuvé par l'Etat, après avis du Conseil régional et des conseils généraux.

Les communes peuvent se regrouper pour élaborer et approuver des schémas directeurs locaux. Elles élaborent et approuvent les plans d'occupation des sols et les autres documents d'urbanisme. L'Etat, la Région et le Département sont associés à l'élaboration de ces documents.

Les communes délivrent les permis de construire et exercent le droit de préemption urbain.

L'Etat crée les zones d'aménagement différé.

L'Etat définit les périmètres des opérations d'intérêt national (notamment les agglomérations nouvelles) et arrête les projets d'intérêt général.

Logement

La politique du logement relève de l'Etat qui finance et accorde la majeure partie des aides au logement social.

Les collectivités territoriales peuvent accompagner cette politique par l'octroi d'aides financières, notamment pour le foncier.

Elles peuvent définir les programmes locaux de l'habitat qui déterminent les opérations prioritaires.

La construction et la gestion des logements sociaux relèvent d'organismes qui dépendent le plus souvent des communes et départements.

Transports

La responsabilité de la politique des transports en commun est exercée principalement par l'Etat, le préfet de région étant président du Syndicat des transports parisiens, et les sociétés publiques (RATP, SNCF) étant placées sous sa tutelle.

Le déficit d'exploitation est pris en charge principalement par l'Etat (70 %), par la Ville de Paris (20 %) et par les autres départements (10 %).

Les investissements principaux sont financés selon la clef 40 % Etat, 40 % Région et 20 % de prêts spéciaux consentis par la Région.

La gestion et l'amélioration de la voirie sont partagées entre l'Etat (autoroutes et routes nationales), les départements (chemins départementaux) et les communes (voirie locale). La Région participe largement aux dépenses d'investissement : 60% Région, 40 % Etat pour les voies nationales les plus importantes. La Région et les départements financent à parité un important programme complémentaire de voies départementales au X^e plan.

Education

L'Etat a la responsabilité des services publics de l'Education nationale : objectifs, pédagogie, recrutement, formation, gestion et rémunération des personnels.

La construction, l'équipement et l'entretien des écoles sont confiés aux communes, ceux des collèges aux départements, ceux des lycées à la Région.

La responsabilité de l'enseignement supérieur incombe entièrement à l'Etat. Toutefois, certains départements et communes assument l'entretien de lycées et bâtiments universitaires dont ils sont propriétaires.

Pour la formation professionnelle et l'apprentissage, les compétences sont partagées entre l'Etat et la Région.

Environnement

L'Etat est responsable de la protection des sites et de la création de réserves naturelles.

La Région propose la création de parcs naturels régionaux et met en œuvre une politique d'acquisition et d'ouverture au public d'espaces verts.

Départements et communes ont la charge de la gestion des espaces verts et de la plupart des créations nouvelles.

Les départements mettent en œuvre la politique des espaces naturels sensibles

L'alimentation en eau potable et l'assainissement sont assurés par les communes ou, plus souvent, par des groupements de communes, avec l'aide financière de la région et de l'agence financière de bassin Seine-Normandie.

La collecte et le traitement des ordures ménagères relèvent des communes ou de groupements de communes, qui peuvent bénéficier de subventions de la Région.

Action sociale et santé

Les départements ont une compétence de droit commun en matière d'aide sociale. L'Etat a des compétences résiduelles en matière de prestations d'aide sociale.

Les départements ont compétence en matière d'hygiène, de prévention des fléaux sociaux et de protection maternelle et infantile.

L'Etat et la Sécurité sociale ont compétence en matière de santé.

LES CONTRAINTES DU FUTUR

*Planifier dans l'incertain, dégager
les principaux ordres de grandeur
des évolutions de la population, de l'emploi
et de certains besoins qui en découlent.*

**10,3 millions
d'habitants
aujourd'hui,
probablement
10,8 millions
en 2015**

500.000 habitants de plus en 25 ans, c'est ce que fait apparaître la prolongation des tendances observées depuis la fin des années 1960. Cette estimation modérée est toutefois affectée d'une marge d'incertitude importante. La différence de croissance économique entre l'Île-de-France et la province déterminera le sens et l'intensité des courants migratoires. L'hypothèse maximale de 11,5 millions d'habitants en 2015 est toujours envisageable.

**1,5 millions
de logements
à construire
en vingt-cinq ans**

La construction de 55 000 à 65 000 logements par an est jugée nécessaire pour maintenir la fluidité du marché. Les besoins sont alimentés par la croissance démographique, celle encore plus forte du nombre des ménages, le nécessaire renouvellement d'une partie de l'habitat ancien, et l'augmentation du nombre des résidences secondaires et des logements vacants. Les logements qui seront construits au cours des 25 prochaines années représenteront près du quart du parc en 2015.

**25 millions
de déplacements
journaliers en 2015**

La mobilité quotidienne s'accroîtra (2,3 déplacements par jour contre 1,9 en 1983) sous l'effet conjugué de l'élévation des revenus, de l'évolution des modes de vie, du desserrement de l'habitat et de l'emploi vers la périphérie. Le nombre de voitures particulières risque de passer de 3,8 millions en 1989 à plus de 5 millions en 2015. Ce sont près de 25 millions de déplacements par jour, tous modes confondus, qui devraient alors s'effectuer en Île-de-France (contre 19,2 millions en 1983).

**Emploi :
une évolution
incertaine sur les
dix prochaines
années**

Il est impossible de fonder sérieusement des projections sur la situation de l'emploi à un horizon de 25 ans. Néanmoins, au cours des dix prochaines années, le nombre actuel des emplois (4,8 millions environ) ne devrait pas changer significativement. Si l'on se place dans la perspective pessimiste d'une croissance économique ralentie (1,5% par an), la région pourrait perdre 6 000 emplois par an. A l'inverse, une confirmation de la reprise (3%) sur une longue période permettrait de gagner 35 000 emplois par an, ce qui porterait l'effectif à 5,2 millions en l'an 2000. Le chômage risque cependant de subsister car le nombre des actifs et les migrations quotidiennes en provenance du bassin parisien continueront à s'élever.

Malgré la relative stabilité de l'emploi, l'augmentation de l'espace affecté à chaque poste de travail et le renouvellement des locaux génèrent des besoins importants de construction. En se fondant sur les tendances passées, on estime à 800 000 m² les surfaces de bureaux qui seraient construites chaque année. Pour les autres locaux, la même projection conduit à une consommation annuelle de 200 hectares de terrain sur l'ensemble de la région.

**Davantage
d'espace
pour travailler**

L'objectif d'amener 80% d'une classe d'âge au baccalauréat et l'effet mécanique des évolutions démographiques induiront 100 à 150 000 étudiants supplémentaires en l'an 2000. La fourchette traduit l'incertitude liée au nombre d'étudiants venant d'autres régions. Celui-ci dépendra des politiques plus ou moins volontaires qui seront mises en œuvre en faveur des universités de province.

**100 à 150 000
étudiants
supplémentaires
en dix ans**

Les besoins de la construction, tant pour les logements que pour les entreprises, resteront élevés. La consommation d'espace demeurera donc importante. Elle s'opèrera sur des sols déjà bâtis, par transformation de la ville sur elle-même, sur des terrains libres en zone urbaine, et sur des terres agricoles.

**Des milliers
d'hectares
nouveaux
seront urbanisés
d'ici 2015**

La consommation de terrains libres s'élevait à 2 400 hectares par an entre 1974 et 1982, à 1 900 hectares entre 1982 et 1987. Cela laisse présager un ordre de grandeur de 1 500 à 2 000 hectares nouveaux chaque année d'ici 2015, soit au total 35 000 à 50 000 hectares. Ces chiffres représentent 3,5 à 5 fois la surface de Paris.

La répartition des espaces à urbaniser entre l'agglomération, la périphérie et leurs diverses composantes, pourra varier en fonction de nombreux facteurs: l'évolution de la demande de logements (individuel/collectif, central/périphérique) et de locaux d'entreprises, les grandes opérations d'aménagement, le développement des équipements de loisirs, les modalités de financement du logement, et les politiques publiques exprimées dans le schéma directeur régional et les documents d'urbanisme locaux.

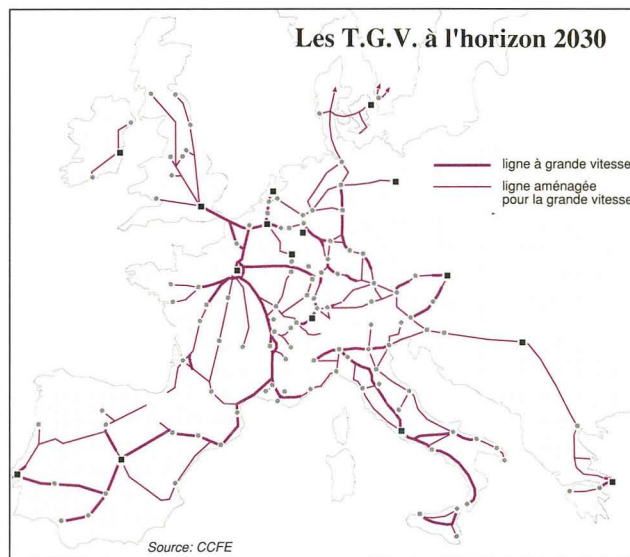
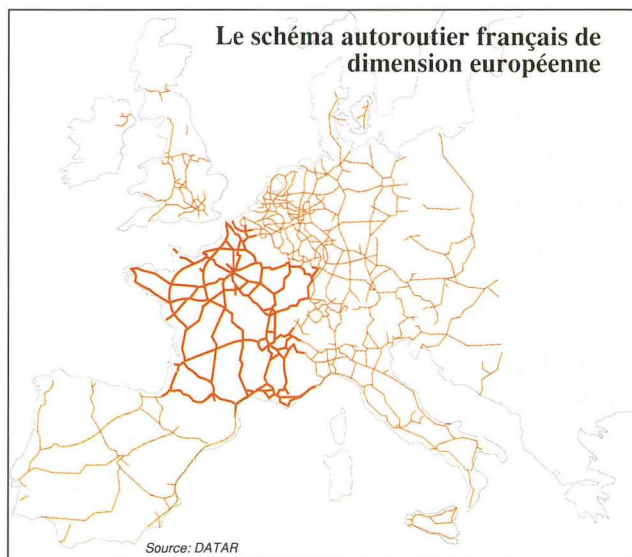
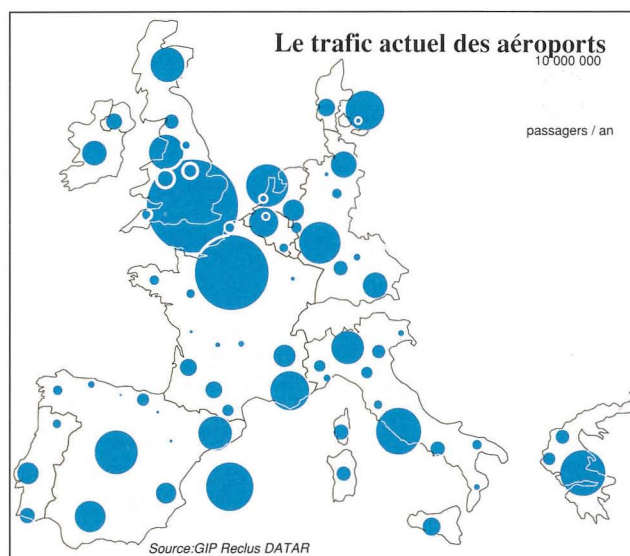
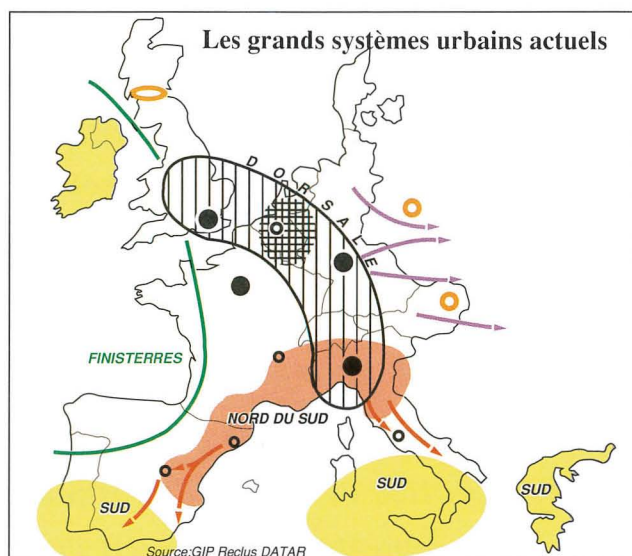
L'ILE-DE-FRANCE DEMAIN

Le diagnostic de la situation actuelle et l'analyse des mécanismes d'évolution de la région mettent en lumière les défis nouveaux auxquels elle devra faire face.

Construire l'avenir, c'est relever ces défis en prenant les moyens de résoudre les problèmes : cela dépendra de la volonté et des décisions des pouvoirs publics. Cela dépendra aussi du comportement de l'ensemble des acteurs économiques.

Mais tous devront se retrouver dans un projet emportant l'adhésion du plus grand nombre, fédérant les initiatives et éclairant les décisions de tous les partenaires. Cette stratégie suppose un affichage clair des objectifs, un projet d'aménagement régional mobilisateur, et des politiques volontaires dans quelques domaines essentiels.

*L'Ile-de-France dans la communauté européenne :
un environnement favorable
aux initiatives et à la croissance.*



QUELLES AMBITIONS POUR L'ILE-DE-FRANCE ?

55

Face aux évolutions constatées, la Région d'Ile-de-France doit afficher ses ambitions dans quatre domaines essentiels :

- le développement économique et la concurrence internationale,
- l'ouverture sur les villes et les régions françaises,
- la cohésion sociale,
- la qualité de la vie.

Ces quatre objectifs complémentaires ne sont pas facilement conciliables, ils sont même parfois concurrents. Comment, par exemple, répartir, en respectant les contraintes budgétaires, les équipements entre les grandes zones de développement à vocation internationale et les zones de pauvreté, qui ont besoin de ces équipements pour surmonter leurs difficultés ?

Le projet régional appellera donc des choix et des priorités et nécessitera, pour être mené à bien, une volonté politique forte et continue.

Favoriser le développement économique d'une métropole mondiale de premier plan

Des politiques actives d'équipement, de promotion et d'accueil des entreprises françaises et étrangères

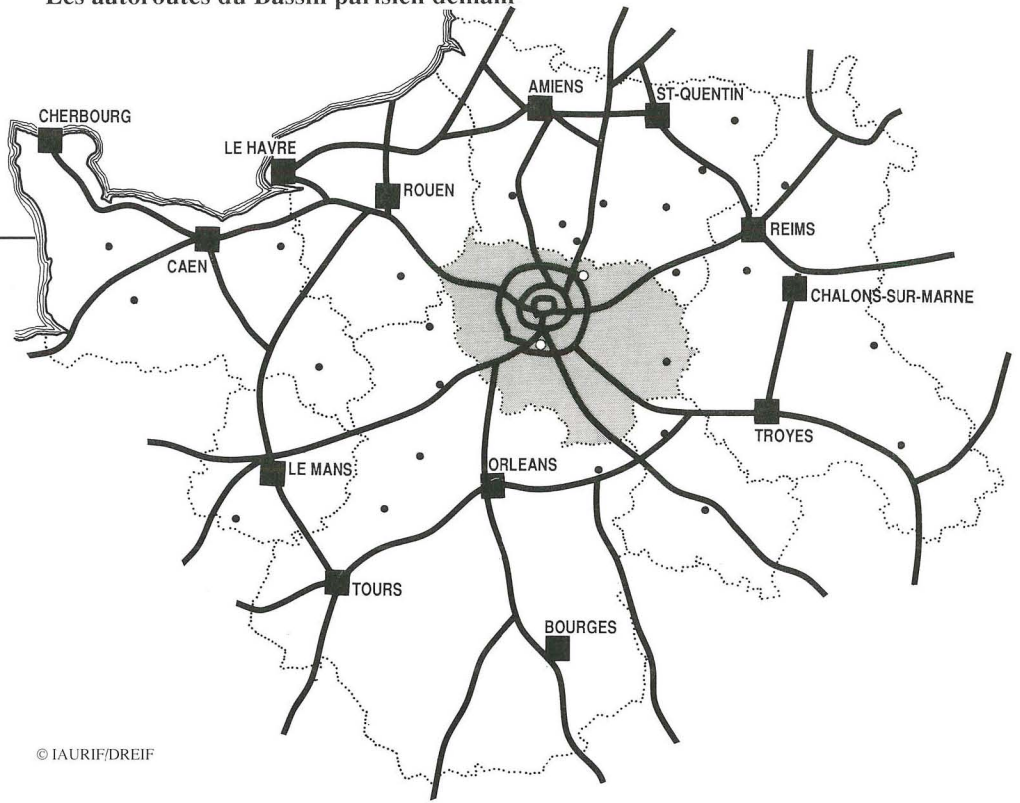
Le développement économique ne se décrète pas. Il résulte essentiellement d'un environnement favorable aux initiatives et à la croissance. C'est la formation des hommes, ambitieuse et bien adaptée aux besoins nouveaux, qui permettra de réduire le chômage. Ce sont les moyens techniques de communication des entreprises (transports, télécommunications) et, pour certaines d'entre elles, les relations avec l'université et la recherche, qui seront déterminantes.

La localisation optimale des entreprises engage la responsabilité des pouvoirs publics. Aux pôles d'activités de très haut niveau, équipés en technologies avancées, dotés de services sophistiqués, mais nécessairement limités en nombre, doit répondre une offre d'espaces d'activités et de locaux courants répartis sur l'ensemble du territoire régional.

Dans ce contexte, la promotion de l'Ile-de-France parmi les premières métropoles mondiales appelle des politiques plus spécifiques :

- pour adapter nos réglementations et notre fiscalité qui restent mal comprises des étrangers ou leur paraissent plus lourdes qu'ailleurs ;
- pour équiper le territoire en moyens de communication et en zones d'activités répondant aux besoins des entreprises;

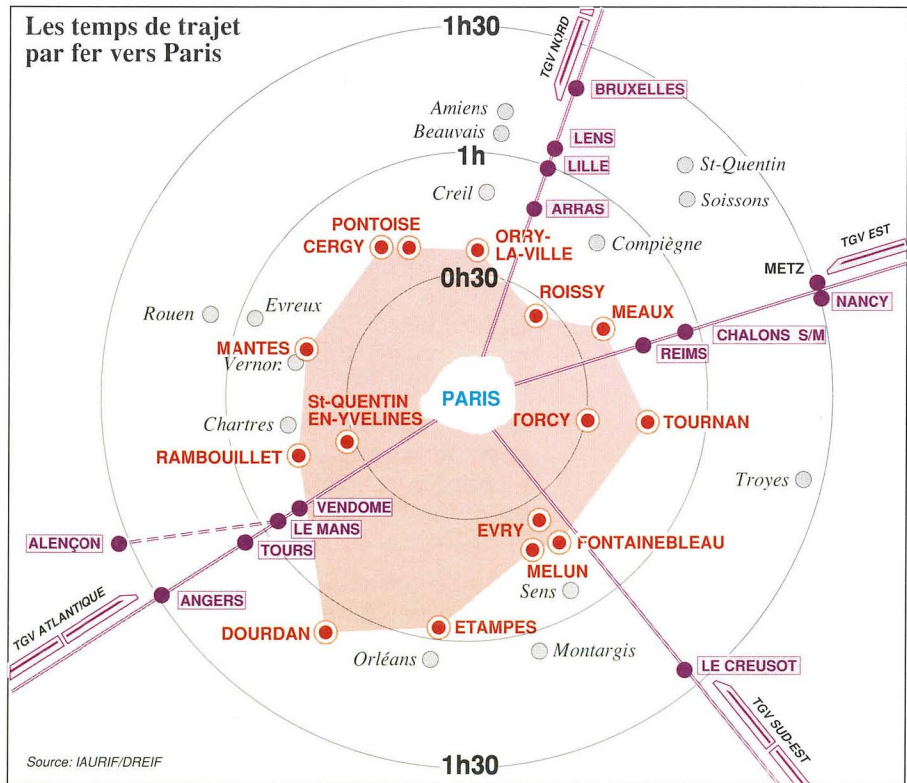
Les autoroutes du Bassin parisien demain



© IAURIF/DREIF

Donner aux villes du Bassin parisien un rôle économique plus important et un accès facile aux grands centres de services parisiens

Les temps de trajet par fer vers Paris



Source: IAURIF/DREIF

© IAURIF/DREIF

- pour promouvoir activement une image fondée sur la qualité, la diversité, la richesse culturelle de l'Ile-de-France et le prestige de Paris, sur de grands projets économiques à fort rayonnement, comme La Défense, la Cité scientifique du plateau de Saclay ou le pôle de Tolbiac-Masséna.

Ouvrir l'Ile-de-France sur les villes et les régions françaises

Renforcer les solidarités entre l'Ile-de-France et la province

Le renforcement de la position internationale de l'Ile-de-France ne signifie pas pour autant une croissance quantitative démesurée de la région qui rendrait sa gestion plus difficile et risquerait de nuire à son attrait. Cet objectif doit s'inscrire dans le cadre d'une politique nationale qui n'oppose pas Paris aux métropoles de province. Face au grand couloir de développement et de prospérité qui, de Londres à Milan, structure le territoire européen, l'Ile-de-France est une chance pour la France, mais d'autres villes et régions peuvent jouer, à leur échelle, un rôle important.

Développer cette nécessaire complémentarité entre la capitale et les autres régions, c'est :

- faire en sorte que les grands pôles d'excellence économique de niveau international (tels que La Défense, Roissy, la Cité scientifique de Saclay...) aient des effets d'entraînement sur les autres régions françaises;
- renforcer le dynamisme des villes de province, en évitant, par exemple, de concentrer sur la capitale l'essentiel des équipements culturels, du potentiel universitaire et de recherche, en poursuivant la décentralisation de certaines administrations et services publics ;
- renforcer les universités de province, pour endiguer la montée des étudiants sur Paris ;
- donner aux villes du bassin parisien un rôle économique plus important, en organisant la concertation, voire en contractant des accords entre l'Ile-de-France, les régions et les départements voisins, dans le domaine de l'université, des transports, des activités. Ces dernières pourraient en effet bénéficier de l'espace, des faibles coûts fonciers et de la qualité de vie de la province, tout en accédant facilement aux grands centres de décisions et de services parisiens.

Les experts de l'I.A.U.R.I.F. et de l'APUR rappellent que la Région a déjà contribué à un rééquilibrage dans le cadre de la politique de décentralisation industrielle et tertiaire. Ils soulignent par ailleurs que, dès à présent, l'Ile-de-France concourt pour 27% au financement du budget de l'Etat dont elle ne reçoit en retour que 17,8%.

Une politique offensive de développement social et urbain

Les experts de l'Etat font valoir que l'Ile-de-France concentrant les activités et les ménages les plus riches, il est normal que ceux-ci contribuent davantage au budget de l'Etat. Ils soulignent également que la répartition des fonds budgétaires ne suffit pas à maîtriser les disparités de développement régional.

Renforcer les solidarités

Le maintien de la cohésion sociale de la région et les impératifs de justice, exigent d'inverser les tendances. En effet, dans tous les domaines (logement, urbanisme, peuplement, pression fiscale, emploi), les populations les moins bien insérées socialement et économiquement sont conduites à se regrouper dans les mêmes secteurs urbains : grands ensembles sociaux enclavés, centres anciens, communes ou groupes de communes particulièrement appauvries.

Il faut impérativement que les politiques de développement social et urbain changent d'échelle. Limitées aujourd'hui au traitement de certains quartiers en difficulté, elles doivent être conçues et appliquées au niveau intercommunal. Les problèmes de logement, d'école, de formation, de sécurité, ne peuvent trouver de solutions qu'en mettant en commun toutes les potentialités d'un bassin d'emploi et d'habitat.

Pour changer rapidement les réalités et l'image de ces zones, les politiques doivent être offensives : il faut désenclaver ces quartiers, les équiper, les réhabiliter et les animer, ainsi qu'y favoriser le développement d'activités susceptibles d'apporter des emplois adaptés à leur population.

Améliorer la vie quotidienne

Des actions coordonnées en faveur du cadre de vie et de l'environnement

Il est certes essentiel de renforcer les atouts de la région. Mais il est également fondamental de répondre aux besoins et aux aspirations des habitants, de créer les conditions d'une vie quotidienne satisfaisante.

Cela suppose :

- des investissements considérables dans les transports, le logement ou les équipements, réalisés dans le cadre d'un projet global ;
- une nette amélioration du cadre de vie urbain, notamment dans la première couronne ;
- une action d'ensemble en faveur de l'environnement.

QUEL PROJET D'AMÉNAGEMENT ?

59

Le rôle essentiel du projet d'aménagement régional

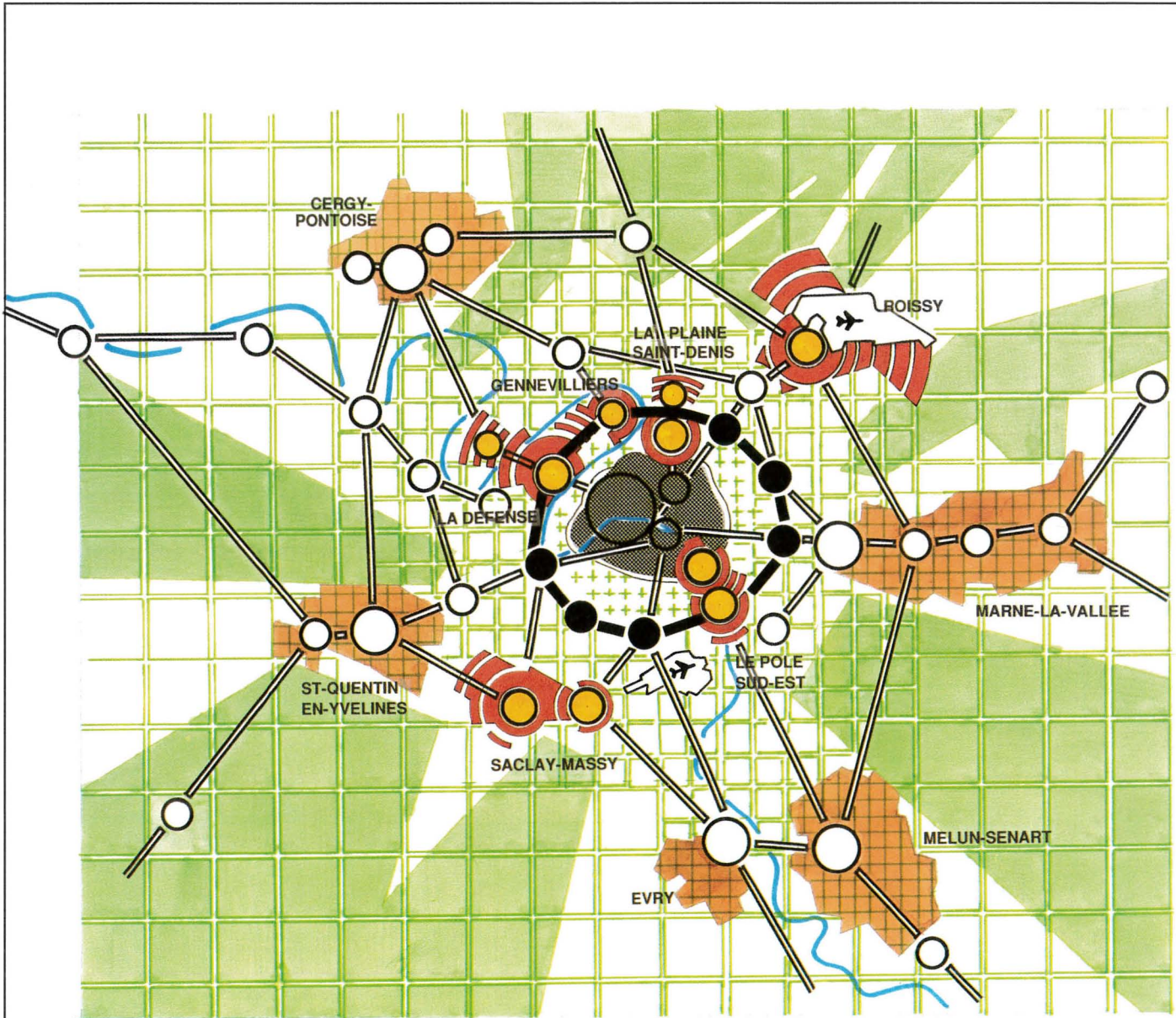
Cette ambition d'une métropole mondiale de premier plan, ouverte, attractive et solidaire, c'est un nouveau projet d'aménagement régional qui devra la traduire dans l'espace et le temps.

Il orientera la localisation de l'urbanisation nouvelle, définira l'implantation des grands équipements, des pôles d'activités et des infrastructures de transport, situera les espaces à protéger.

Il agira à la fois sur la qualité de la vie quotidienne des Franciliens et sur la compétitivité de l'Île-de-France.

Dans cet esprit, le Conseil régional a approuvé, au cours du débat du 14 février 1989, douze réflexions préalables au Projet régional d'aménagement (PRA). De son côté, le préfet de région a présenté, en juin 1989, les réflexions de la Direction régionale de l'Équipement, préalables à la mise en révision du schéma directeur régional. De ces travaux résulte un certain nombre de lignes directrices.

Le nouveau schéma, dont l'élaboration va s'engager prochainement, sera un des outils de la stratégie d'aménagement. Il devra prendre position sur les choix essentiels qui sont présentés dans ce livre blanc. Ces choix devront être largement débattus, puis arrêtés au cours de cette élaboration.



DES LIGNES DIRECTRICES POUR L'AMÉNAGEMENT : TROIS RÉSEAUX

Le projet d'aménagement régional sera conçu de manière à promouvoir la qualité urbaine, à structurer l'espace régional et à mettre en valeur la diversité des sites et des lieux.

Il organisera l'espace autour de grands pôles urbains, d'un réseau de transports et d'une trame verte.

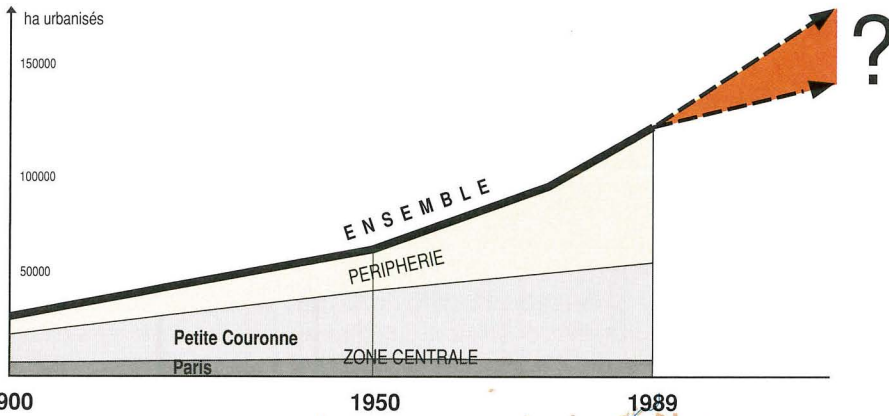
- **Les pôles urbains**, rayonnant sur une partie de l'agglomération, regrouperont les équipements et services majeurs de niveau régional, notamment les universités, les hôpitaux et les centres culturels. Ils devront bénéficier d'une qualité urbaine et architecturale marquant leur identité. Instruments d'un meilleur équilibre des déplacements au sein de la région, ces pôles devront également contribuer à la réduction des disparités de développement.

- **Un réseau de transports diversifié**, adapté aux espaces desservis, reliera ces pôles. Il comportera :

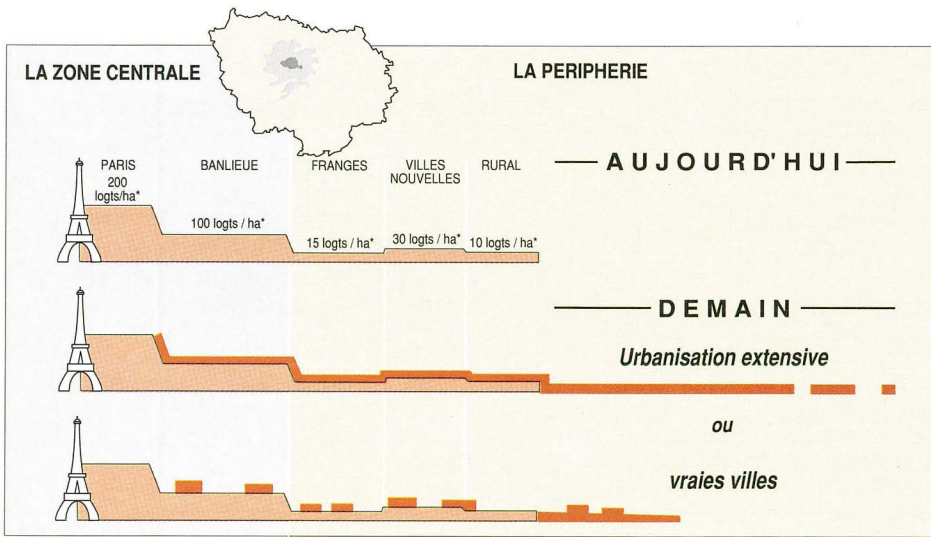
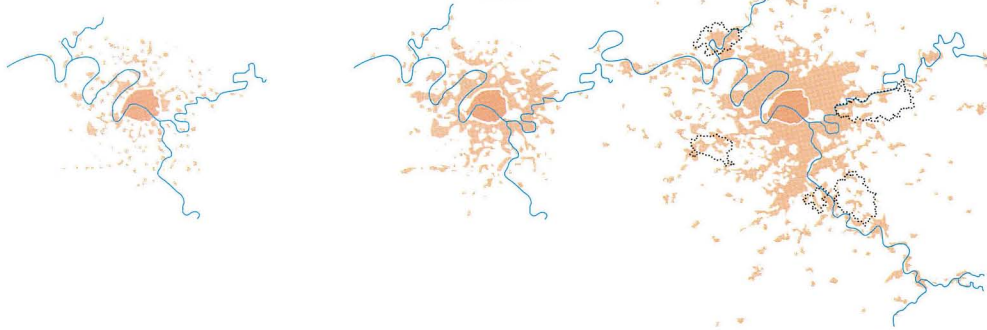
- une trame serrée de transports en commun et routiers dans l'agglomération existante,
- un réseau autoroutier et ferré puissant et rapide pour desservir les pôles de développement périphériques,
- de bonnes liaisons routières et autoroutières, radiales et en rocade, pour irriguer l'armature urbaine du monde rural.

- **Une vaste trame verte**, constituée par l'ensemble des espaces ouverts (parcs urbains, terrains de sport, espaces verts, bois et forêts, espaces agricoles, cours et plans d'eau...), irriguera l'espace régional de la manière la plus continue possible, du centre vers la périphérie :

- trame verte d'agglomération, au coeur de celle-ci ,
- ceinture verte en périphérie, ménageant des coupures entre les zones de développement ,
- espaces agricoles et boisés du monde rural.



Le débat est ouvert sur l'importance des surfaces à urbaniser



Quelle intensité pour les actions à mener en zones centrale?

Des actions intenses à mener dans la zone centrale

Les principaux termes du débat

Un premier choix fondamental, qui distinguerait fortement le nouveau schéma directeur de celui de 1965, porte sur l'espace central formé par Paris et les trois départements de la proche couronne.

Des actions très volontaires devront y être menées pour réduire les disparités, modérer les tensions sur les marchés fonciers et immobiliers, améliorer les conditions de déplacement, mieux structurer et rendre plus cohérent l'espace urbain.

Le débat reste ouvert sur leur intensité, leur rythme et leurs moyens .

- Des densités comparables à celles de Paris intra-muros peuvent-elles être mises en oeuvre dans les projets nouveaux? Elles ralentiraient la tendance à la dépopulation.

- Les nouveaux pôles urbains à créer sur les noeuds de transports en commun doivent-ils atteindre une taille comparable à celle de La Défense? Ils concentreraient l'emploi dans des zones de bonne accessibilité et développeraient des activités à rayonnement national et international.

- De grandes actions de recomposition urbaine sont-elles encore possibles? Elles créeraient une armature claire d'espaces publics et une véritable ambiance de ville. Trop de tissus urbains disparates se sont développés sur une mosaïque foncière hétéroclite.

L'importance de l'extension urbaine et sa maîtrise

En complément de ces actions sur l'espace central, plusieurs phénomènes rendent inévitable la poursuite de l'extension de l'agglomération : l'évolution de la population et de ses modes de vie, la mutation et le desserrement des activités et l'amélioration de l'environnement urbain.

Le débat est ouvert sur l'importance des surfaces à offrir à l'urbanisation nouvelle.

- Le renforcement de la zone centrale peut-il être mis en oeuvre avec assez de force et dans des délais suffisamment proches pour réduire le rythme actuel de consommation d'espace à la périphérie?

- Quels «modèles» urbains seront retenus pour les développements en périphérie ? Modèle anglo-saxon de faible densité et d'éparpillement dans la nature, ou modèle latin de constructions regroupées ?

- Les villes nouvelles mises en oeuvre depuis 1965 devront-elles continuer à structurer l'essentiel de l'urbanisation nouvelle, ou faut-il planifier des développements importants dans d'autres secteurs de la région?

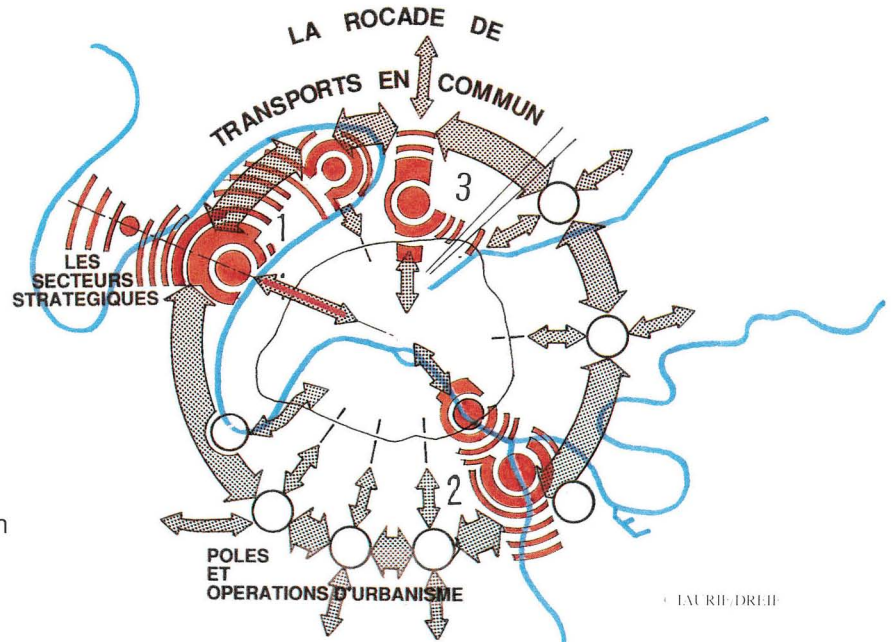
L'importance des surfaces nouvelles à urbaniser dépendra des réponses apportées à ces questions.

Une grande rocade de transports en commun et trois nouveaux pôles

Une rocade de transports en commun support d'un grand projet d'aménagement.

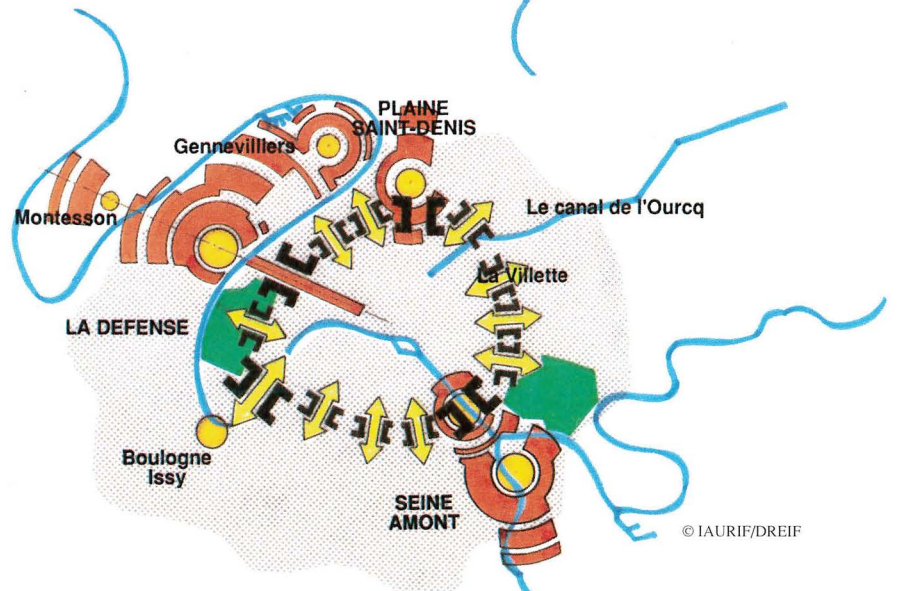
- quel tracé ?
- associé à quels centres urbains ?

- 1 - La Défense - Gennevilliers - Montesson
- 2 - Seine-Amont
- 3 - La Villette - Plaine-Saint-Denis



Une plus grande unité de la zone centrale, trois secteurs stratégiques :

- quelles priorités ?
- quels programmes ?
- quels moyens ?



Comment améliorer et renforcer la zone centrale ?

Les enjeux : structurer, valoriser et optimiser

Il s'agit de mieux structurer, de valoriser et de rechercher le plein usage de l'agglomération existante. Une telle politique d'aménagement prend appui sur le capital considérable d'équipements et d'infrastructures de la zone centrale et le complète.

Elle canalise et organise la demande pressante des marchés fonciers et immobiliers. Elle vise à donner une cohérence à l'utilisation de terrains aujourd'hui peu ou mal employés (friches industrielles, grandes emprises publiques...) en les resituant dans des projets d'aménagement plus vastes.

Un projet difficile et ambitieux

Reconquérir cet espace urbain est un objectif nécessaire. C'est aussi un projet difficile et ambitieux. En effet, la pression de la demande est entravée par des mécanismes multiples qui jouent plutôt en faveur d'une stabilisation ou du gel des possibilités de densification et de mutation.

Sous l'influence de soucis très divers (composition de la population, préservation de l'environnement...), des restrictions réglementaires contribuent à limiter l'offre des terrains utilisables pour des usages nouveaux. L'attitude conservatrice de certains habitants, hostiles à des évolutions de l'espace, renforce encore cette tendance.

Il faudra, pour réussir cette politique nouvelle, une conjonction de volontés politiques fortes et soutenues, du niveau local au niveau national.

Première action : créer un réseau de transport maillé et une grande rocade de transport en commun

Un maillage serré de transports collectifs est nécessaire pour assurer au travers du bassin central l'unité de la région urbaine. Il devra mettre en correspondance le plus de lignes possibles.

Une grande rocade ferrée, reliant entre elles la plupart des lignes radiales, palliera la carence de l'offre de transport en commun entre banlieues. Complétée par la prolongation ou le renforcement de plusieurs radiales, cette rocade sera l'élément majeur du réseau.

Plus qu'un projet de transport, ce sera un projet d'aménagement. Le choix de son tracé, de ses gares et de ses échanges, celui des technologies utilisées, joueront à l'évidence un rôle d'entraînement considérable dans la transformation et la valorisation de l'agglomération.

Le rythme de sa réalisation reste à préciser, d'autant qu'il sera lié à l'avancement de plusieurs pôles et opérations d'urbanisme importants le long de son tracé.

**Deuxième action :
développer trois
nouveaux pôles
urbains majeurs**

C'est également dans une perspective d'aménagement global de la zone centrale qu'il faudra examiner l'éventualité de la création d'un réseau autoroutier souterrain concédé. Son objectif serait d'assurer les liaisons entre les grands pôles, en tenant compte des possibilités de reconquête de la voirie au profit des transports collectifs, des deux-roues et des piétons.

C'est naturellement sur les points d'échange du réseau de transport actuel et futur que des pôles urbains pourront se développer, en concertation avec les communes concernées. Compte tenu des opportunités foncières et d'une pression déjà existante, trois pôles majeurs peuvent être envisagés :

- à l'ouest : La Défense - boucle de Gennevilliers - Montesson,
- au sud-est : Bercy - Tolbiac - Ivry - Vitry - Charenton - Maisons-Alfort, le long de la Seine amont.
- au nord : Gare du Nord - Gare de l'Est - Plaine Saint-Denis - La Villette et le Canal de l'Ourcq.

Ces «secteurs stratégiques» constituent des opportunités exceptionnelles : leur situation à la charnière de Paris et de la proche couronne est un avantage pour le tertiaire supérieur à vocation internationale.

Faut-il poursuivre le développement de ce type d'activités autour de La Défense, ou faut-il ouvrir une ou plusieurs alternatives de rééquilibrage?

À l'évidence, le secteur de la Seine amont, appuyé sur le développement de Bercy et de Tolbiac, peut constituer à court terme une réponse crédible et accueillir plusieurs millions de m² de bureaux.

Le secteur de La Plaine Saint-Denis pourrait être développé et valorisé à une échéance peut-être différente. Sa vocation (tertiaire, technologie, nouvelles activités de production, formation) devrait être précisée, en tenant compte du poids des réalités existantes et des besoins des populations du secteur nord.

Il faudra également définir l'utilisation des terrains Renault qui occupent, à Boulogne, un espace exceptionnel le long d'un «croissant tertiaire» qui va de La Défense à Issy-les-Moulineaux.

Ces nouveaux secteurs de développement viendront amplifier et compléter une armature déjà constituée :

- de pôles récents offrant encore une certaine possibilité d'accueil (Bobigny, Rosny, Fontenay, Créteil, Vélizy, Rungis),

- des pôles anciens et historiques qui se renforcent et se valorisent (Saint-Denis, Versailles).

C'est l'ensemble de ces pôles urbains, desservis par un maillage de réseaux de transport, qui devra constituer la nouvelle armature urbaine polycentrique de l'agglomération. Leur réussite est la condition nécessaire d'une meilleure répartition des déplacements et d'une réduction des disparités de développement.

**Troisième action :
construire
davantage dans
l'agglomération**

Pour répondre à l'enjeu d'une meilleure utilisation de l'agglomération, celle-ci devra accueillir au cours des vingt-cinq prochaines années :

- entre 20 000 et 30 000 logements par an (soit 500 000 à 750 000 logements au total),
- des surfaces d'activités nouvelles, bureaux, production, entrepôts, locaux mixtes,
- des équipements locaux, des parcs urbains, des jardins et des complexes sportifs,
- des infrastructures nouvelles.

**Quatrième action :
améliorer
la qualité urbaine
et l'environnement**

Ces constructions nouvelles s'inséreront dans un cadre urbain et un environnement qui doivent être améliorés. Cette volonté s'exercera dans quatre directions :

- réaliser la trame verte d'agglomération, vaste réseau d'espaces verts qui irriguera la zone dense jusqu'à la ceinture verte. Elle s'appuiera sur les espaces verts déjà en place ou à créer. S'y ajoutera un certain nombre d'opérations nouvelles pour développer et unifier ce réseau vert ;
- poursuivre les nombreuses actions entreprises pour la mise en valeur des berges et des abords des fleuves et des canaux. C'est une meilleure ouverture et une valorisation réciproque de la ville et du fleuve qui sont recherchées, tant le long de la Seine et de la Marne que des canaux Saint-Martin, de l'Ourcq et Saint-Denis ;
- engager de « grands projets » de composition urbaine et de mise en valeur des paysages, notamment à l'occasion de l'aménagement des «secteurs stratégiques» (par exemple le prolongement de l'axe historique régional au-delà de l'Arche de La Défense, le pôle de Bercy-Tolbiac-Ivry-Charenton, La Plaine Saint-Denis, etc.). Ces projets devraient avoir l'ambition de renouer, dans un langage contemporain, avec la tradition des grandes ordonnances urbaines qui organisent l'espace parisien et contribuent fortement à la qualité de son image ;
- mener des actions multiples pour la qualité urbaine. La relance d'une construction active dans l'ensemble de l'agglomération sera l'occasion

d'une restructuration et d'une mise en valeur notable des tissus urbains de la banlieue. Il faut chercher partout à promouvoir la qualité de l'architecture et des espaces publics. Des lignes directrices devraient être données par les documents locaux d'aménagement. De nombreuses études intéressantes ont d'ailleurs été récemment réalisées.

La mise en œuvre de projets spécifiques sur les différents thèmes proposés par Banlieue 89 (mise en valeur des «lieux magiques», des espaces frontaliers des communes, et reconquête des forts) pourrait également jouer un grand rôle dans ce domaine.

Définir les priorités et les moyens

Les choix effectués dépendront de l'importance des investissements financiers qui seront consentis par l'Etat et par la Région. Ils dépendront aussi de la fermeté et de la constance de la volonté politique que l'un et l'autre affirmeront dans leur nécessaire dialogue avec les communes.

Priorités, échéanciers, programmes, moyens et modalités devront être précisés : par exemple, entre la rocade de transports en commun et la suite d'Eole-Météor, ou sur le choix des pôles urbains à développer.

En tout état de cause, toute restriction de la capacité d'accueil en zone centrale se traduira par un accroissement correspondant de l'urbanisation périphérique.

Comment organiser l'extension périphérique de l'agglomération

Les enjeux : désigner les zones d'accueil et les pôles privilégiés

Quels que soient les efforts réalisés pour développer encore l'agglomération existante, la périphérie y trouvera largement sa part.

D'ailleurs, ce développement extérieur est à la fois l'effet et la condition d'un desserrement et d'une valorisation de la zone urbaine centrale. Les deux processus sont étroitement liés.

La tendance naturelle consiste, sous la pression des besoins, à laisser se disperser les constructions nouvelles aux franges de l'agglomération, sans tenir compte des besoins induits en transports et en équipements collectifs de proximité.

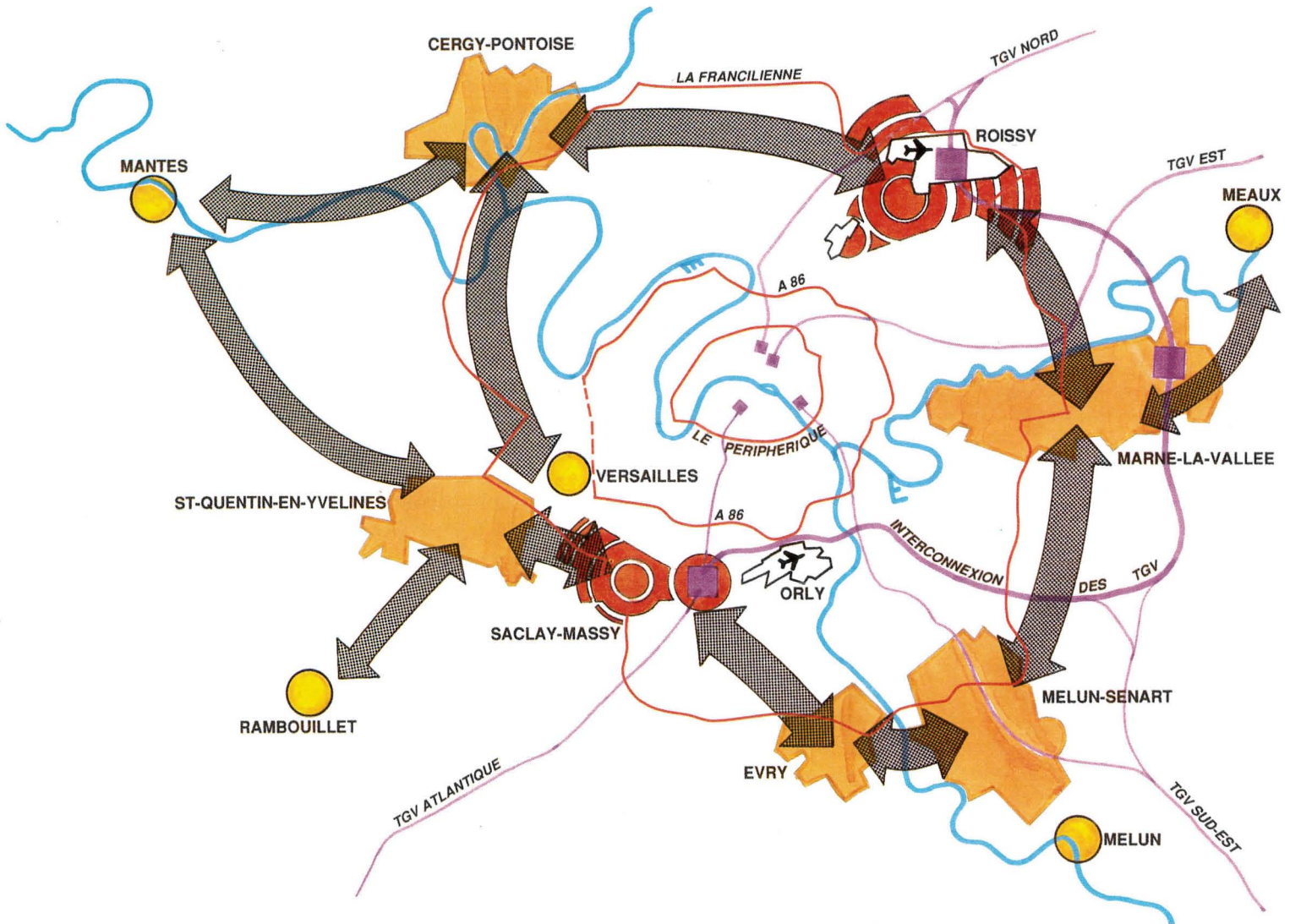
Une autre tendance, plus dangereuse encore, consiste à monter des opérations de logements, et surtout d'activités, au voisinage de certains axes de transport, en dehors de tout plan d'ensemble, gaspillant ainsi des opportunités rares ou compromettant définitivement la réussite de projets plus ambitieux. A titre d'exemple, de très fortes pressions s'exercent déjà le long du tracé de la Francilienne, sur le territoire même que le projet de ceinture verte tend à protéger.

Le projet de développement devra donc désigner les zones d'accueil des logements et des activités, déterminer clairement les pôles prioritaires à privilégier et les grands axes de liaisons.

C'est une organisation polycentrique qui est recherchée. Les communications entre les pôles bénéficieront de liaisons transversales, comme celles qui figurent dans le Projet Régional d'Aménagement (PRA). De véritables complémentarités d'activités pourront s'organiser le long de ces axes.

Le projet définira, a contrario, les zones sur lesquelles le développement n'est pas souhaité et pour lesquelles des mesures efficaces de protection seront à prendre.

Enfin, la mise en œuvre de ces politiques devra tenir compte de la volonté exprimée par certains départements de réduire leurs déséquilibres internes.



© IAURIF/DREIF

Un développement ordonné de l'urbanisation périphérique, de nécessaires liaisons tangentielle, des zones stratégiques

**Première action :
viser le plein usage
des villes nouvelles
existantes**

Une ville n'est jamais achevée ; son aménagement se fait sur la durée. Il faut donc poursuivre la réalisation des villes nouvelles, lancée depuis vingt ans.

Le moment est venu d'en faire des pôles structurants des grands bassins d'emploi et d'habitat qui se sont formés hors de l'agglomération centrale.

Des équipements considérables y ont été réalisés, dont elles devraient profiter pour mieux utiliser leur capital foncier et densifier leur territoire. Ces villes ont en effet vocation à recevoir la plus large part de la construction de logements prévue en grande couronne, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Il faut qu'elles deviennent de vrais pôles d'activités. Ce sont elles qui doivent accueillir de préférence les nouveaux emplois qui seront implantés en périphérie. De nouvelles et puissantes liaisons de transports avec les grands secteurs stratégiques seront alors justifiées.

Mais ces ambitions risquent de se heurter assez vite à l'épuisement des terrains disponibles dans les périmètres d'origine des villes nouvelles (à l'exception de Melun-Sénart).

Quelles sont alors les extensions à prévoir ? Il faudra tenir compte des capacités d'accueil dans la zone d'influence des centres urbains déjà réalisés, ainsi que des moyens de transport disponibles et prévus.

De réelles possibilités d'extension ont déjà été recensées au voisinage de Saint-Quentin-en-Yvelines et d'Evry, autour de Cergy-Pontoise et surtout au nord et à l'est de Marne-la-Vallée

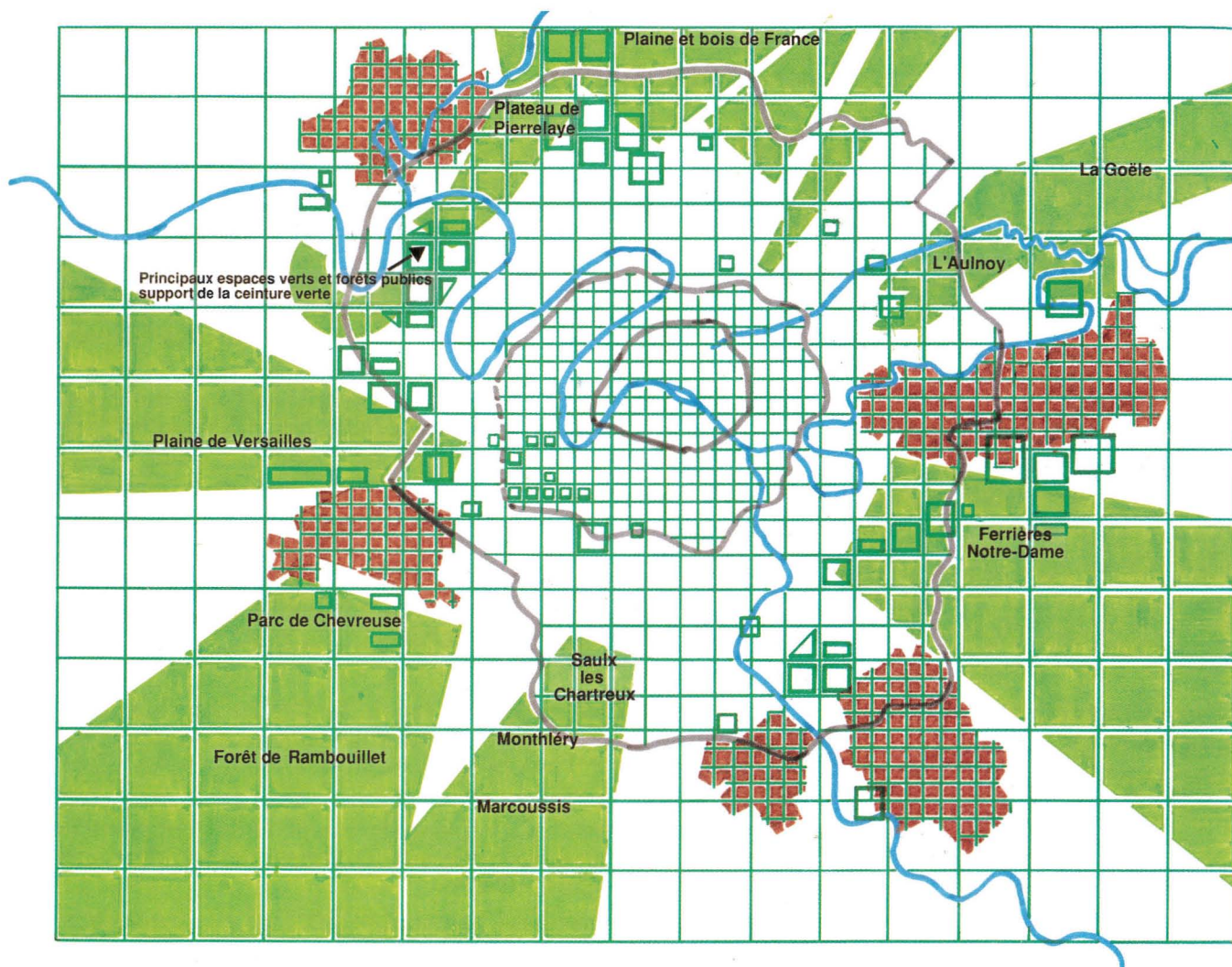
**Deuxième action :
renforcer les villes
moyennes**

Les villes moyennes situées dans un rayon de 30 à 50 km du centre bénéficient maintenant d'un réseau de transport plus performant et de meilleures relations avec d'autres pôles urbains, notamment les villes nouvelles.

Elles sont ainsi en mesure de participer pleinement au développement d'ensemble en accueillant de nouvelles populations et des activités bien articulées avec leur structure urbaine.

De tels renforcements seront évidemment préférables aux extensions mal contrôlées aux franges de l'agglomération.

Trame verte, ceinture verte, urbanisation discontinue



**Troisième action :
ouvrir de nouveaux
sites à
l'urbanisation**

De nouveaux sites d'urbanisation s'avèreront vraisemblablement nécessaires. Deux zones particulières apparaissent dès maintenant :

- **au nord, le pôle international de Roissy** qui, par la conjonction de l'aéroport, du RER et de la gare d'interconnexion des TGV, présente un potentiel considérable, déjà très convoité. Mais cet atout ne doit pas être gaspillé par l'arrivée d'activités de toutes natures. Sa vocation devrait sans doute rester très liée aux activités aéroportuaires et internationales. En tout état de cause, un développement significatif ne pourra être engagé qu'une fois améliorées les liaisons avec Paris et localisés les sites d'accueil des logements nécessaires. Ceux-ci ne pourront pas trouver place à proximité de l'aéroport. Une opportunité pourrait s'ouvrir avec le prolongement à l'est de la liaison ferrée régionale Eole;

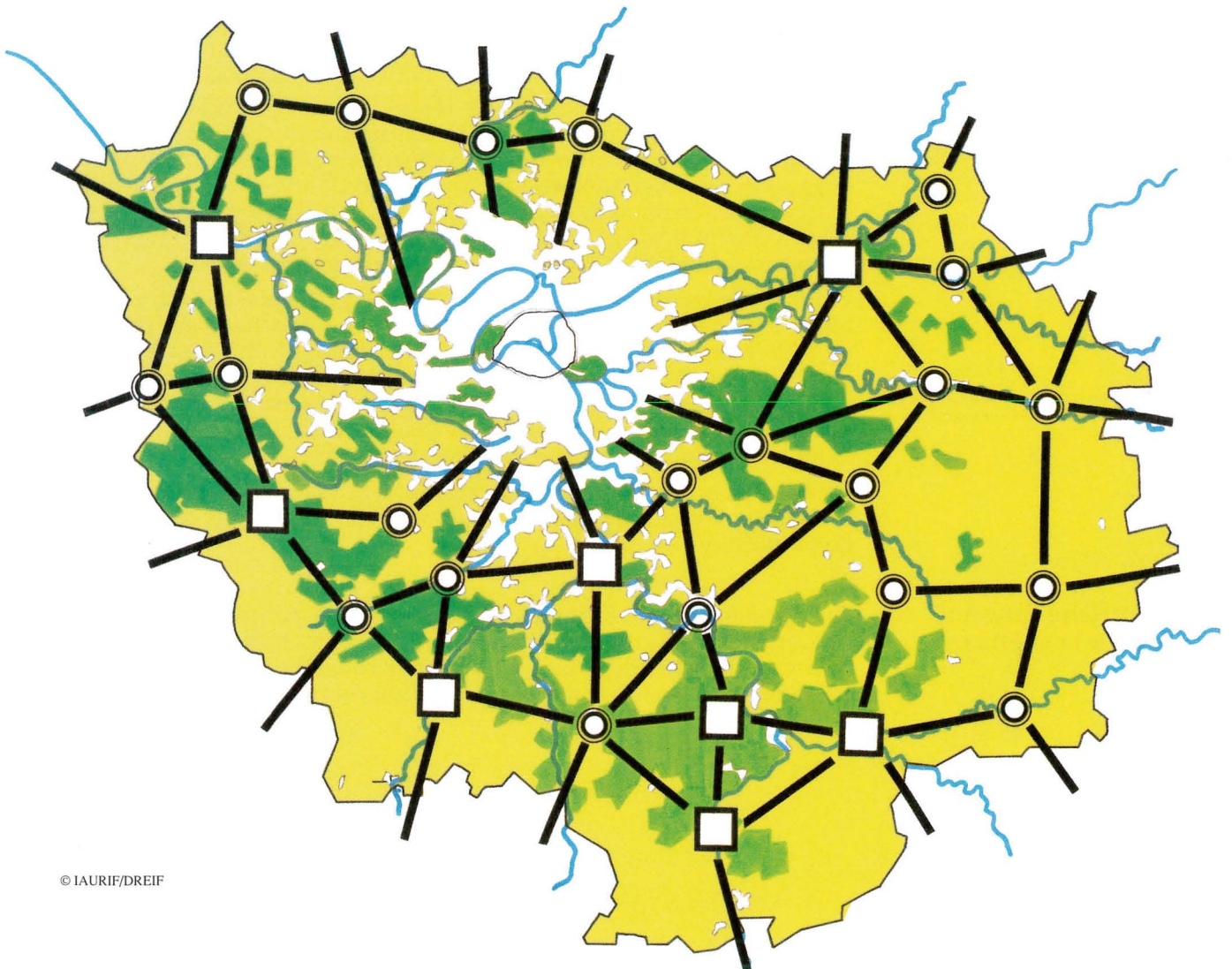
- **au sud, le technopôle du plateau de Saclay-Palaiseau** qui, compte tenu de la concentration d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, a vocation à recevoir des activités étroitement liées à la recherche scientifique et technique. Ce technopôle de haut niveau s'appuierait ainsi sur le pôle tertiaire de Massy et la gare d'interconnexion des TGV. Un syndicat d'études et programmation y constitue déjà l'amorce d'une forte coopération intercommunale.

Faut-il aller au delà et prévoir la création d'autres sites d'urbanisation? Il appartiendra au schéma directeur de se prononcer sur cette importante question.

**Quatrième action :
réaliser la ceinture
verte**

Un développement ordonné de l'urbanisation périphérique suivant une organisation urbaine discontinue et polycentrique nécessite une contrepartie. Elle réside dans la réalisation concrète de la ceinture verte, promue depuis plus de dix ans par le Conseil régional.

La couronne rurale et son armature urbaine : une richesse naturelle, économique, humaine, patrimoniale.



© IAURIF/DREIF

*Quel rôle et quelle importance
donner aux agglomérations
secondaires ?*

Comment préserver et valoriser la couronne rurale ?

La couronne rurale occupe 75% du territoire régional : 55% en agriculture, 20% en forêts. C'est une richesse naturelle, économique, humaine, patrimoniale, qui forme avec l'agglomération centrale et ses secteurs de développement un ensemble régional indissociable. La qualité de vie des habitants dépend étroitement de ce vaste écosystème à l'équilibre fragile.

Ce milieu rural offre, avec son armature urbaine et villageoise, un cadre de vie attractif qu'il faut encore améliorer. Il est insuffisamment exploité et de nombreux domaines doivent encore y être développés : hébergement, activités de loisir telles que le golf, les randonnées et le tourisme, activités culturelles et sportives, découverte de la nature. Tout ceci doit contribuer à le revitaliser.

Il constitue également un réservoir inégalable de richesses naturelles et culturelles : eaux et forêts, faune et flore, paysages, archéologie et richesses historiques. Ce sont autant d'éléments qui composent son patrimoine et qui enrichissent celui de l'Ile-de-France.

Il fait vivre une agriculture diverse et multiforme. Sa culture céréalière est la plus performante du pays, ses cultures spécialisées contribuent à approvisionner la région. L'activité agricole est cependant fragilisée par la pression de l'urbanisation.

Par-delà son rôle économique, la vocation de l'agriculture est aussi de gérer l'espace. A ce double titre, elle est une valeur patrimoniale essentielle à protéger.

La couronne rurale est ainsi une partie intégrante du développement régional, pour laquelle il s'agira à la fois :

- de préserver la pérennité de l'agriculture ;
- de mettre en valeur l'espace forestier et les richesses naturelles ;
- d'améliorer le cadre de vie et de renforcer les capacités d'accueil qu'offre l'armature des petites villes, bourgs et villages.

COMMENT METTRE EN ŒUVRE LE PROJET RÉGIONAL ?

77

La mise en œuvre du projet régional suppose :

- un ensemble convergent de politiques et d'actions à moyen et à long terme dans les différents secteurs d'intervention des pouvoirs publics;
- une clarification institutionnelle des pouvoirs, des compétences et des ressources des collectivités publiques;
- une nouvelle définition du schéma directeur régional et de ses articulations avec les documents d'urbanisme locaux.

Quelles politiques et quelles actions faut-il mettre en œuvre ?

Il n'appartient pas au groupe d'experts de donner une réponse unique mais seulement d'exposer aux décideurs politiques dans quels termes se situent les choix possibles.

Répondre au souci premier des Franciliens : l'emploi

**Réaliser
des équipements
et développer
la formation**

Renforcer les atouts de l'Ile-de-France dans la compétition internationale et favoriser son développement économique, c'est apporter aux Franciliens ce qu'ils souhaitent le plus : des emplois.

Quatre grands types d'actions sont possibles .

Les infrastructures de communication, les plates-formes logistiques sont des moyens essentiels pour améliorer le fonctionnement et la compétitivité des entreprises. Leur conception doit être optimisée.

Il faut développer également la synergie entre les entreprises, les universités et la recherche qui, en France et particulièrement en Ile-de-France, est trop peu développée. Poursuivre une politique de formation (initiale et continue) ambitieuse sera une réponse aux besoins, en perpétuelle évolution, des entreprises et favorisera la diminution du chômage.

Offrir aux entreprises des choix de localisation plus ouverts

Des espaces bien reliés les uns aux autres favoriseront les déplacements des personnes, les échanges de marchandises et d'informations. Ils assureront une grande souplesse d'organisation et d'adaptation.

La création de pôles d'activités supérieures de très haut niveau offrant, dans des sites variés et bien desservis, tous les équipements nécessaires (bureaux intelligents, téléparcs), constitue une action majeure pour renforcer la compétitivité de l'Ile-de-France.

Dans ce cadre, les experts de l'IAURIF soulignent l'importance du projet régional de téléport, conçu avant tout pour favoriser le développement économique régional. Composé de plusieurs téléparcs orientés sur les activités dominantes d'une même zone (la boucle de Gennevilliers pour le tertiaire et les finances, Marne-la-Vallée pour les images et les médias, Roissy-Charles de Gaulle pour les transports et le commerce international, Saclay-Massy pour l'enseignement et la recherche), le téléport apporterait, aux PME en particulier, des services à forte valeur ajoutée et des services d'assistance. Il renforcerait l'image et l'attrait de ces zones.

Simplifier les réglementations et la fiscalité

Les pouvoirs publics, pour orienter préférentiellement les activités vers la province ou vers certains secteurs de l'Ile-de-France (villes nouvelles, pôles de banlieue), ont mis en place des systèmes complexes de contraintes et d'incitations.

La question est posée d'un allègement de ces systèmes. Il faut en effet éviter de briser les dynamiques favorables et de ternir l'image de l'Ile-de-France aux yeux des investisseurs étrangers.

On pourrait certes compter sur la dynamique propre du projet régional et sur la force d'attraction des pôles vers lesquels on souhaiterait desserrer les emplois. Mais cela ne suffit généralement pas à inverser les tendances à la surconcentration.

Le schéma directeur régional lui-même et surtout ses prolongements (schémas directeurs locaux, plans d'occupation des sols et règlements des zones d'aménagement concertés) peuvent infléchir les développements.

Au-delà, faudra-t-il maintenir la réglementation actuelle pour la création de bureaux (procédure de l'agrément) ou la remplacer par un dispositif plus incitatif ?

L'Etat dispose encore d'un puissant moyen d'intervention avec la poursuite de ses plans de localisation des administrations. Pour les activités n'ayant pas vocation à quitter l'Ile-de-France, un meilleur redéploiement dans la région peut être recherché, notamment dans les pôles de développement.

Investir vite et fort dans les transports

La situation actuelle et les perspectives de congestion des réseaux ne sont pas acceptables pour les usagers. Elles risquent également de nuire à l'image de marque internationale, donc à la compétitivité de l'Île-de-France.

Une vision stratégique de l'organisation et de la maîtrise des déplacements est plus que jamais nécessaire. Elle fait d'ailleurs l'objet d'une mission confiée au vice-président du Syndicat des transports parisiens, en étroite liaison avec les travaux du livre blanc et du schéma directeur.

Cette vision stratégique devrait s'articuler autour de quelques grandes orientations.

En zone dense, donner la priorité aux transports en commun

Pour mieux structurer l'espace régional, il faudra envisager des prolongements du RER en grande couronne. Ce sera le cas, notamment de la ligne D et de la nouvelle ligne Eole dont les ramifications en Seine-et-Marne devront être soigneusement planifiées.

Il sera également nécessaire de prolonger certaines lignes de métro et d'utiliser, de façon optimale, le métro automatique Météor pour, à la fois, réunir les pôles de développement de Paris et de la petite couronne, et favoriser l'unité du bassin central.

Les déplacements de banlieue à banlieue devront être facilités, notamment par la réalisation de la grande rocade de transport en commun en banlieue dense et celle de plusieurs tronçons de voies ferrées entre les grands pôles de la périphérie (Cergy-Pontoise-Roissy, Roissy-Melun-Sénart, Saint-Quentin-Evry, etc.). Ces liaisons transversales ne prendront leur sens que si elles induisent des projets urbains conséquents aux abords des stations. Le maillage généralisé du réseau, plus fin dans le centre, plus lâche en périphérie, contribuera à homogénéiser l'agglomération comme le métro l'a déjà fait pour Paris.

Organiser la circulation automobile

Il est vain de penser que la circulation automobile puisse cesser de croître dans un avenir prévisible. Elle est la conséquence directe de l'augmentation du parc automobile et de l'étalement de l'urbanisation.

Quatre moyens sont à la disposition des décideurs pour assumer cette croissance et permettre une meilleure fluidité du réseau :

- la réalisation rapide des infrastructures routières et autoroutières décidées en 1987 et 1989, en prêtant la plus grande attention au respect de l'environnement. Il faudra sans doute ajouter à ce programme une

ultime rocade de transit, au-delà de la Francilienne, qui reliera les autoroutes du Nord, de l'Est, du Sud et du Sud-Ouest ;

- la mise en place éventuelle d'un réseau régional concédé à petit gabarit, destiné aux seuls véhicules légers. Des projets de ce type sont proposés par des groupes privés. Ils doivent être examinés avec le double souci d'une approche locale et régionale. En tout état de cause, ils ne peuvent avoir leur place que dans une politique globale visant à réduire en surface l'espace réservé à la voiture particulière, au bénéfice des transports en commun, des taxis et des piétons. Une des premières opérations pourrait concerner la desserte rapide de l'aéroport de Roissy, dont le fonctionnement et le développement sont bridés par la saturation de l'autoroute du Nord, ce qui compromet de plus en plus l'image internationale de Paris ;

- l'utilisation de la télématique pour gérer et réguler les voies rapides et les principaux réseaux urbains ;

- la maîtrise de l'accès à la zone centrale, notamment par la limitation et le contrôle du stationnement.

Améliorer les conditions d'accès à l'Ile-de-France

D'autres aspects des transports devront être pris en compte, en particulier le rôle des futures lignes ferroviaires à grande vitesse (TGV) et notamment de la rocade d'interconnexion. Elles contribueront à unifier le bassin parisien, mais poseront le problème de l'accès des usagers aux «gares bis» comme celles de Roissy et Massy, ou aux gares parisiennes comme Montparnasse.

La gestion des gares devra faire l'objet d'une politique claire et active. Faut-il dédoubler certaines gares parisiennes ? Comment éviter la surconcentration des voyageurs sur les gares terminales ?

Le développement des aéroports, leur mode de desserte et la création éventuelle, hors de l'Ile-de-France et à l'horizon 2015, d'une nouvelle plate-forme à vocation interrégionale devront être examinés. Enfin, l'organisation des transports de marchandises devra s'appuyer d'une part, sur un chapelet de plates-formes logistiques et d'autre part, sur une relance du transport par voie d'eau.

Mettre en place une autorité organisatrice unique ?

Ne faut-il pas une autorité organisatrice unique, qui définirait les priorités et les choix majeurs aussi bien pour les transports en commun que pour la circulation automobile sur le réseau principal ?

N'est-ce pas la seule solution pour une organisation cohérente et économe des déplacements ? Pour une meilleure coordination des entreprises de transport ? Pour une bonne articulation avec les politi-

Trouver des financements à hauteur des besoins

ques locales (gestion de la voirie, stationnement, couloirs d'autobus, régulation du trafic) ? N'est-ce-pas, surtout, la condition d'une approche réellement intermodale, notamment pour les arbitrages financiers qui, aujourd'hui, relèvent de logiques purement sectorielles ?

Le Conseil régional d'Ile-de-France a exprimé le souhait d'occuper la place centrale de ce dispositif et de disposer des pouvoirs de décision correspondant à sa situation de financeur principal des investissements.

Comment assurer le financement d'un volume d'investissements de plus de 10 milliards de francs par an dans les vingt ans, répartis à peu près également entre routes et transports en commun ?

Cet effort correspond à celui consenti dans les années 1970, alors que le PIB était de 40% moins élevé. S'il est très éloigné de celui prévu par l'actuel contrat de plan Etat-Région, les dernières mesures prises par l'Etat, la Région et les départements permettent de s'en rapprocher.

Ce problème de financement renvoie à deux autres questions.

• La tarification

Lorsqu'on les compare à ceux des autres grandes villes françaises, les transports en commun en Ile-de-France sont très largement sous-tarifés.

Il paraît difficile d'étendre largement le réseau sans véritable rattrapage et sans modification de certaines structures tarifaires. Mais peut-on faire supporter aux seuls usagers le poids de cette revalorisation des tarifs ? Ne doit-on pas répartir la charge supplémentaire entre usagers et activités ?

Ceci pose également la question d'une tarification, spécifique à l'Ile-de-France, de l'usage de la voiture particulière dont les effets indirects (consommation d'espace, congestion, nuisances, accidents) sont supportés par la collectivité. Son produit devrait être affecté à des investissements régionaux de transport.

• Le péage urbain

Etudié dans plusieurs grandes métropoles étrangères, le péage urbain généralisé pourrait être envisagé pour la zone dense.

De façon plus réaliste, on pourrait se contenter du péage des infrastructures à l'instar de ce qui a été décidé sur les autoroutes A14, A16, A5, B12, A88 et A86 à l'ouest. Il apparaît toutefois nécessaire de concevoir ces infrastructures dans le cadre d'un réseau concédé, cohérent dans son fonctionnement et bien articulé avec l'ensemble du réseau existant.

Construire davantage de logements

Si les trente dernières années ont permis une amélioration considérable de la qualité des logements en Île-de-France, les évolutions récentes illustrent la difficulté de produire des logements de qualité répondant aux besoins diversifiés de l'ensemble de la population.

La politique dans ce domaine devrait respecter trois principes.

Premier principe : pour le financement, tenir compte des spécificités de l'Île-de-France

C'est au niveau national que se déterminent les grands éléments d'une politique de l'habitat : l'équilibre entre l'immobilier et les autres placements pour l'orientation de l'épargne, l'ampleur d'une politique d'aide à l'accession, etc.

La prise en compte des particularités de l'Île-de-France n'en est pas moins nécessaire.

Dans une région où même les catégories moyennes éprouvent des difficultés à se loger, le bénéfice de la politique publique d'aide au logement doit s'étendre au delà des populations les plus démunies et les plus modestes. Cette extension du champ d'action de l'aide publique bouscule le système de financement du logement, que l'envol des prix fonciers a déjà placé en profond décalage avec la réalité économique.

L'érosion continue des barèmes au cours de la décennie écoulée (prix de référence notamment) a entraîné, plus que la stagnation des crédits, un important recul de la construction locative sociale. Celle-ci ne se maintient que là où les collectivités locales ou les collecteurs du 1% patronal apportent d'importantes subventions ou des prêts faiblement rémunérés.

Une profonde adaptation de ces mécanismes de financement s'impose en Île-de-France.

Deuxième principe : développer le partenariat avec les collectivités

Quelle que soit l'importance de l'effort financier consenti (budget de l'État, 1% logement, livret A), la politique de construction sociale et intermédiaire devra être menée en partenariat avec les collectivités locales.

Celles-ci jouent un rôle déterminant dans l'orientation de la construction. En premier lieu, par la gestion de leurs documents d'urbanisme qui font une part plus ou moins grande à l'accueil de logements. En second lieu, par les actions d'aménagement, de construction ou d'amélioration du parc immobilier qu'elles entreprennent directement ou par l'intermédiaire des opérateurs qu'elles contrôlent (offices, sociétés d'économie mixte).

Troisième principe : construire et réhabiliter

La construction, aussi importante soit-elle, n'apportera jamais à elle seule une réponse aux besoins d'une population aussi nombreuse et diverse. C'est aussi à une meilleure gestion et à une amélioration du parc existant qu'il faut travailler.

Il faudra notamment tenter de répondre aux trois questions suivantes:

- **Comment inciter les collectivités locales à favoriser la construction de logements ?**

La nécessité du partenariat conduit à développer les politiques contractuelles.

En réponse aux aides au logement et à la réalisation par l'Etat et la Région de nouveaux équipements structurants (métro, RER, infrastructures routières), les communes devraient modifier leurs documents d'urbanisme et réaliser des ZAC qui développent largement la construction de logements.

Dans le cadre de ces opérations, l'équilibre entre les types de logements (social, intermédiaire et non aidé) devrait également être recherché par voie contractuelle.

Une coopération intercommunale volontaire à l'échelle d'un bassin d'habitat serait particulièrement adaptée à ce type de politique.

- **Comment dégager des terrains pour le logement social?**

Face à l'envol du prix des terrains en zone centrale, l'apport par le budget de l'Etat de subventions foncières ne peut constituer l'unique réponse. Au delà de la contribution complémentaire fournie par les collectivités locales, il existe d'autres outils : la mobilisation de terrains publics et la péréquation des charges foncières dans le cadre des procédures de ZAC.

Sur le premier point et dans le prolongement des mesures récemment décidées dans Paris, on peut s'interroger sur l'opportunité d'étendre à toute la région le principe d'une libération progressive et coordonnée de certaines emprises publiques. Ceci, bien sûr, en évitant la « mise aux enchères » des terrains concernés et en prévoyant une affectation équilibrée des sols.

Sur le second point, l'utilisation de la péréquation foncière en faveur du logement social ne devrait-elle pas être systématique dans les ZAC ?

Les experts de l'Etat posent la question de la possibilité d'étendre cette politique en dehors des ZAC. Ceux de l'IAURIF et de l'APUR rappellent l'existence de la taxe locale d'équipement et du droit de préemption urbain.

- **Comment gérer et adapter le parc existant ?**

L'effort de réhabilitation des logements sociaux doit être vigoureusement poursuivi. Nombre de ces immeubles, construits à l'économie, demanderont dans les prochaines années un effort important d'entretien.

Il conviendra de veiller aux effets pervers que peuvent avoir certaines de ces opérations. Par exemple l'éviction des plus démunis dans un but de rééquilibrage social des quartiers en crise ou, à l'inverse, le départ des ménages les plus solvables à la suite d'une augmentation de loyers liés au conventionnement.

La réhabilitation du parc privé s'effectue spontanément dans les quartiers en cours de valorisation. Ailleurs, le maintien en l'état des logements construits après 1948 commence à poser problème et nécessitera la mise en oeuvre d'actions spécifiques, par exemple une éventuelle extension du champ d'intervention de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Un autre problème à traiter rapidement est celui du maintien de la fonction locative sociale d'immeubles détenus par des propriétaires privés. Les opérations d'acquisition-réhabilitation permettent de répondre à un certain nombre de cas. Il semble indispensable d'amplifier l'action en faveur du maintien de la vocation sociale de ces immeubles.

La gestion du parc existant passe aussi par la recherche d'une meilleure fluidité du marché immobilier. Cela suppose par exemple de rapprocher les conditions financières et fiscales d'achat des logements neufs et anciens. L'extension à l'ancien, en faveur des jeunes ménages, du prêt conventionné pour un premier achat fournit une piste intéressante.

**Renforcer
les structures
d'observation
de l'habitat**

L'information est un facteur essentiel d'amélioration du fonctionnement d'un marché aussi complexe. Ne faudrait-il pas renforcer les structures d'observation et d'évaluation existantes (observatoires des loyers...) et mieux les coordonner pour définir une politique globale d'habitat adaptée ?

Mobiliser les terrains nécessaires

Engager une vraie politique foncière

La réussite du schéma directeur de 1965 a reposé, pour une bonne part, sur la mise en œuvre d'une politique foncière ambitieuse engagée très tôt, avant même la présentation officielle du schéma. C'est parce qu'il y a eu une maîtrise foncière de grande ampleur qu'ont pu être réalisées dans de bonnes conditions les villes nouvelles, les bases de loisirs et les grandes infrastructures.

Dans un contexte décentralisé, l'élaboration d'un nouveau schéma directeur rend nécessaire, davantage encore, la relance d'une politique foncière volontaire qui est en sommeil depuis près d'une décennie.

Les experts de l'Etat rappellent que les mesures décidées récemment permettent la reconstitution de réserves foncières en grande couronne, par utilisation de la procédure de zone d'aménagement différée (ZAD). Ils posent en outre la question de l'opportunité d'étendre cette procédure dans les zones urbaines ou urbanisables.

De leur côté, les experts de l'IAURIF rappellent que le Conseil régional a proposé que les ZAD ne soient créées que sur avis conforme des communes concernées.

Agir vite, à double titre, curatif et préventif

Renforcer le traitement des quartiers en cours de dégradation

Sans attendre les effets du nouveau projet d'aménagement sur la restructuration, le rééquilibrage et le développement économique des différents espaces, il est fondamental d'amplifier la politique de développement social et urbain, afin d'éviter l'apparition de nouvelles zones d'exclusion et de marginalisation.

Les programmes à mettre en œuvre portent sur :

- la réhabilitation de l'habitat,
- la politique d'attribution des logements,
- la formation,
- le développement d'activités économiques,
- le maintien du commerce,
- le développement de la vie sociale et culturelle.

Ces programmes appellent le soutien actif des collectivités et des associations locales. Ils doivent être renforcés par des actions qui relèvent d'une autre échelle et s'intègrent dans le projet d'aménagement régional : transports, grands équipements, opérations d'urbanisme, etc.

Il est donc absolument indispensable de lier l'élaboration du schéma directeur et la politique du développement social et urbain. Celle-ci a connu un nouvel élan avec la politique des «contrats de ville» et la signature du contrat de plan Etat-Région. Ce dernier prévoit des actions de développement social et urbain dans 47 quartiers (le précédent plan avait porté sur 28 sites seulement).

Cette politique ne devrait-elle pas être étendue à titre préventif à d'autres zones en dépression économique et sociale ?

De même, est-il possible de profiter des futurs grands pôles de développement pour diffuser leur potentiel de richesse économique, urbaine et sociale dans les zones déprimées avoisinantes ? Et comment créer ces grandes zones de solidarité ?

Améliorer l'environnement et le cadre de vie

Promouvoir la qualité du cadre de vie à toutes les échelles

En s'affirmant comme une grande métropole mondiale, en se transformant et en étendant son urbanisation, l'Ile-de-France ne doit perdre ni son identité ni son charme, ni devenir un territoire distendu et déstructuré.

C'est pourquoi ces questions devront être traitées comme des enjeux majeurs du schéma directeur régional, sous deux aspects complémentaires : la protection et la mise en valeur, d'une part, la création de paysages urbains nouveaux de qualité, d'autre part.

Un principe directeur devra guider l'ensemble des actions : à partir de la trame foncière ordonnatrice des paysages, maintenir et mettre en valeur l'originalité et la diversité des sites urbains et ruraux. Cela suppose notamment de :

- définir un plan régional des sites et des paysages ;
- faire entrer la dimension «composition urbaine» dans les documents d'urbanisme. Ceux-ci se préoccupent surtout du zonage et des droits

des sols. Or la qualité de l'architecture courante modèle très largement l'évolution du cadre urbain. Les constructions doivent être guidées par des règles claires d'implantation et de gabarit inscrites dans les plans d'occupation des sols ;

- concevoir les infrastructures de transport comme des éléments du paysage urbain. Il faudra tout particulièrement veiller à la qualité des nouveaux tracés des TGV et des autoroutes qui ouvrent les portes de l'Ile-de-France ;

- mettre en œuvre des plans ambitieux de composition urbaine affirmant l'identité des grands sites nouveaux d'aménagement. Après les grands chantiers architecturaux, et au même titre, il faut entreprendre des grands projets urbains et paysagés, en particulier dans les secteurs stratégiques ;

- reconquérir largement les berges et les abords des fleuves et des canaux, pour en faire, comme dans Paris intra-muros, des éléments ordonnateurs du paysage de la ville.

**Protéger et
mettre en valeur
les espaces les plus
sensibles**

En termes de protection des espaces, des documents d'urbanisme peuvent constituer une réponse satisfaisante s'ils sont clairs et sans ambiguïté.

Mais le futur schéma directeur doit, en plus, être l'occasion de montrer comment les aires urbaines et les espaces naturels font partie d'un même écosystème régional. Il doit désigner avec précision les espaces protégés et renforcer les prescriptions qui s'y appliqueront.

Il s'agira :

- d'inscrire le projet de ceinture verte dans le nouveau schéma directeur régional, avec indication des territoires concernés, des objectifs visés et des moyens de mise en œuvre ;

- d'élaborer des schémas directeurs locaux sur les secteurs naturels les plus menacés. Ils constitueront des chartes d'aménagement pour les collectivités locales et seront appuyés par des contrats avec l'État et la Région ;

- de poursuivre dans les départements une politique des espaces naturels sensibles. La définition des zones de préemption sera un outil de sa mise en œuvre concrète.

Organiser l'activité agricole autour des villes

La conduite, avec la profession agricole, d'une réflexion en vue de déterminer les conditions d'exploitation des «zones naturelles intersticielles» de la ceinture verte est une démarche essentielle.

Il s'agira aussi de protéger et valoriser les grands espaces extérieurs menacés par le «mitage», et dont la vocation agricole doit être clairement affirmée.

Pour cela, il faut envisager :

- l'inscription au schéma directeur régional et aux schémas directeurs locaux d'une protection durable de certaines zones agricoles de taille et de caractéristiques suffisantes pour y maintenir une activité agricole rentable ;
- l'acquisition par les collectivités publiques de territoires agricoles fragiles en vue de leur maintien soit en espace agricole, soit en espace ouvert de détente et de loisirs ;
- l'acquisition et l'aménagement de bois et de forêts privés, ou l'accord contractuel pour leur ouverture au public ;
- la création éventuelle d'autres parcs naturels régionaux ;
- enfin, l'aménagement de l'espace naturel pour favoriser détente, loisirs, sports et tourisme, en s'appuyant sur le patrimoine existant.

Prévenir les dangers de pollution et les risques majeurs

La maîtrise du cycle de l'eau pour satisfaire l'ensemble des usagers (alimentation et assainissement, etc.) nécessitera encore des investissements importants, compte tenu du retard accumulé. Elle devra se traduire en un schéma régional, privilégiant la gestion rationnelle des ressources et la protection de l'environnement (traitement local des eaux usées, amélioration des filières de traitement, etc.).

La lutte préventive contre la pollution atmosphérique et les nuisances phoniques devra être intégrée à la conception des infrastructures et des zones d'activités.

De même, face à l'augmentation préoccupante des déchets ménagers et industriels, une mise à jour de l'esquisse du schéma régional sera nécessaire. Elle devra privilégier les solutions réduisant la production de déchets et développant leur recyclage.

Un schéma régional d'exploitation des ressources du sous-sol est indispensable pour favoriser l'exploitation des carrières, limiter leur impact sur l'environnement et développer des réaffectations utiles à l'aménagement régional (plans d'eau, parcs urbains, etc.).

Enfin, la prévention des risques majeurs devra être prise en compte dans l'élaboration du nouveau schéma directeur. Qu'il s'agisse des zones inondables, des zones tampons protectrices autour des installations à risque, ou de la circulation et du stockage des produits dangereux, une politique spécifique est indispensable.

Accueillir 100 000 étudiants supplémentaires

Construire 7 à 10 universités

L'accueil de 100 à 150 000 étudiants supplémentaires d'ici l'an 2000 pose clairement le problème de la localisation et de la conception de 7 à 10 universités nouvelles en Ile-de-France.

Ces nouvelles universités nécessitent des équipements (transports notamment), de l'espace pour des logements (étudiants, professeurs...) et pour des laboratoires, un bon cadre de vie et, dans le domaine des sciences et des techniques, des structures d'échange avec les entreprises (technopôles, pépinières d'entreprises...). Insérées au mieux dans la ville afin de profiter des services urbains, elles lui apportent en retour dynamisme et vie.

Les universités nouvelles doivent donc être implantées dans les grands pôles de développement de la région, notamment dans les villes nouvelles, et participer ainsi à la structuration du territoire.

Réaménager les universités existantes

A l'immense effort de création de capacités nouvelles doit encore s'ajouter l'indispensable amélioration des universités existantes, dégradées et sous-dimensionnées.

Le schéma de développement universitaire doit être conçu en étroite liaison avec le nouveau schéma directeur : il doit être un des éléments de ce dernier et y figurer explicitement.

Dégager les financements nécessaires

La réalisation de ce programme, en dix ou quinze ans, pose un problème de recrutement du corps enseignant. Il pose aussi un problème financier (de l'ordre de 750 millions de francs par an) qui, actuellement, n'est pas résolu.

La Région et les départements sont déjà sollicités par l'Etat pour un cofinancement des programmes actuels. Le changement d'ordre de grandeur posera des problèmes.

Les experts de l'IAURIF rappellent que, dans ces conditions, la Région met en question la compétence exclusive de l'Etat en ce domaine.

**Accueillir et
loger les personnes
âgées**

Mieux répartir les équipements de santé

L'accueil des personnes âgées dans des établissements médicalisés spécialisés, bien répartis sur le territoire régional, représente un des principaux enjeux de la politique de santé : 6.000 places supplémentaires sont d'ores et déjà nécessaires.

Mais, plus généralement, les perspectives d'une forte croissance de la population âgée et très âgée devraient conduire à prévoir une politique spécifique du logement et à développer des solidarités adaptées, avec un plan d'action particulier.

De plus, la correction des déséquilibres centre-périphérie appelle des réflexions communes des organismes responsables et une politique d'implantation et de redéploiement conçue au niveau régional.

QUELS MOYENS D' ACTIONS ?

91

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.