

Compte-rendu de la discussion

Simon Ronai, urbaniste, bureau d'étude ORGECO

Je partage l'idée que la question foncière est déterminante. Ce n'est pas possible de cumuler 1 280 Plans locaux d'urbanisme (PLU). Je travaille dans un bureau d'études, et j'en réalise des tas qui vont à l'exact opposé de ce que prescrit le Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF). Je crois bien qu'aucun de ceux que j'ai élaborés ne produit de terrain à construire. Leurs règles sont invraisemblables et ne paraissent exister que pour favoriser l'immobilisme.

Ce problème est d'autant plus fort que les communes ont besoin d'argent. En l'absence de redistribution foncière, il ne faut pas s'étonner que toutes veuillent du terrain pour développer leur économie au détriment de l'habitat. Je suis en train de finir le programme local de l'habitat du Val-de-Bièvre et je dois me battre pour faire admettre qu'il faut construire plus de logements. Mais cela nécessite de mordre sur du terrain voué à l'activité économique dont cette communauté, relativement pauvre, a besoin. De façon générale, cette réalité compromet la réalisation des 60 000 logements.

Récemment, lors d'une réunion portant sur les rapports entre Paris et Gentilly, beaucoup d'intervenants parlaient du périphérique comme d'une nuisance. A aucun moment je ne les ai sentis parties prenantes d'une métropole. Ils ne faisaient pas le lien entre la fonction du périphérique et les activités qui se sont implantées tout du long. Certains, mêmes, déploraient cette proximité, regrettant que les activités ne se développent pas par ailleurs. Mais où voulez-vous qu'elles s'implantent ? A-t-on besoin d'un pôle économique tous les 500 mètres ? Et tout est comme ça. Les territoires extérieurs à Paris se présentent comme victime de la métropole, comme si elle les avait colonisés, asservis. C'est le cas du pôle d'Orly. Mais où en serait-il sans l'aéroport ?

Le pompon, reste le SDRIF. Il a fallu négocier avec 8 Conseils généraux, 90 intercommunalités, 1.300 maires - tous légitimes -, plus l'Etat... Cette balkanisation politique explique en partie le déficit de conscience métropolitaine des habitants. Je suis un peu désespéré. Je me dis qu'il ne faut rien attendre des élus, ni de la population puisqu'elle est entretenue dans cette idée.

Lisez les bulletins municipaux : c'est toujours la faute du voisin. Jamais n'y est revendiqué l'appartenance à un territoire métropolitain dans lequel on pourrait instiller de la solidarité. Chaque territoire se conçoit comme devant être autonome. Le Blanc-Mesnil se plaint que les emplois partent à Roissy ? Dans un système de redistribution fiscale, cela ne poserait pas de problème. Mais ce système n'existe pas.

Il existe pléthore d'exemple du même type. Quel que soit le territoire, le nombre d'habitants, nous ne sommes plus dans le domaine du rationnel mais de la représentation. Voyez la campagne présidentielle : les candidats se sont tous réclamés de la ruralité. Aucun n'a osé endosser la représentation urbaine. La catastrophe, c'est la ville : tous les modèles urbains, tous les PLU, prêchent cette idée.

Mettez une couche de développement durable là-dessus et vous êtes morts. C'est en train d'arriver. Tout est indexé sur d'éventuels risques énergétiques, à 30 ans ou 5 ans, et justifie l'immobilisme, le malthusianisme. Le SDRIF est exemplaire à ce propos. Pas loin de 50 territoires y sont pointés comme justifiant un projet urbain. Or, ce n'est pas réalisable. Par ailleurs, Paris reste minorée, n'est jamais reconnue comme moteur du dispositif. C'est vrai que l'on en parle plus qu'avant, mais au même titre que les autres villes. Les rouages du système sont dès lors invisibles, sauf par leurs dysfonctionnements.

Michèle Colin, Chercheur au CNRS, Institut français d'urbanisme.

J'ai participé à un programme de recherche sur l'aéroportuaire et l'exemple de Roissy est assez éloquent. Nous avons là des communes extrêmement autonomes, en position de rentières, à l'affût

des taxes générées par l'aéroport. Nous avons également des taux de chômage considérables malgré un potentiel économique extraordinaire. Et, enfin, un système institutionnel qui a totalement extraterritorialisé l'aéroport de Paris, le rendant dépendant de l'Etat, notamment du fait d'un dispositif de transport qui le relie directement au centre de Paris. Beaucoup d'entreprises qui s'installent là-bas affirment ne pas trouver de salariés, lesquels n'habitent pourtant qu'à 5 kilomètres. Mais le transport public étant inexistant, le lien ne se fait pas, à moins que les entreprises elles-mêmes y pallient en mettant en place, par exemple, des systèmes de co-voiturage.

Les communes ne veulent pas jouer le jeu non plus, elles ne réalisent pas toujours que ces nouvelles entreprises génèrent autant d'emplois. C'est un cercle vicieux. Ajouté, parfois, au manque de structures de formation, vous obtenez des territoires qui ne sont pas organisés de façon productive. Ils restent des territoires d'habitations, où le taux chômage est fort.

Il existe donc un vrai problème de mobilisation des territoires, un défaut de collaboration avec les acteurs économiques. Les communes sont coincées dans des fonctionnalités séparées. La fonctionnalité urbaine, la fonctionnalité économique... Tout est cloisonné, à l'inverse de ce qui se fait en Europe du nord. Là-bas, on se met autour d'une table pour réfléchir au développement du territoire. Sans subir de planifications surplombantes, hiérarchiques, comme il en existe en France et qui nous privent d'une mobilisation productive.

Intervenant inconnu

A ce propos, il est utile de souligner que le système fiscal est un déterminant extrêmement important des montages institutionnels. Dans les agglomérations - oublions le cas parisien où il n'existe pas de structure intercommunale significative -, je suis frappé de voir que les territoires se structurent souvent en fonction du réseau fiscal et non pas du projet de territoires.

Intervenant inconnu

J'ai travaillé sur le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) de Montpellier. A la demande de l'ancien président de région, le gouvernement a autorisé les communes limitrophes de l'aéroport à sortir de la communauté d'agglomération. Autrement dit, l'aéroport de Montpellier Méditerranée n'est pas dans la communauté de Montpellier et seulement quatre villes se partagent toute sa taxe professionnelle. Ce que l'intercommunalité devait produire de progrès n'a pas créé, en définitive, de solidarité supplémentaire...

Voire l'inverse ! Qu'est-ce qu'une communauté ? C'est un mariage. Si le prince charmant se marie avec Cendrillon, il y a redistribution. Mais si les princes charmants se marient entre eux, non. Or, c'est ce qui se produit. La tendance est aux mariages homogamiques entre les territoires. Pourtant, ce qui est intéressant dans la communauté d'agglomérations, c'est la solidarité. Pas uniquement pour redistribuer, mais également pour vivre ensemble.

Intervenant inconnu

Voilà longtemps que l'on parle de l'intercommunalité et du nombre excessif de communes en France. Mais qui a étudié ce qu'en pensent les citoyens ? Réformer les structures administratives, concentrer les communes ? Soit. Mais quid du vieux discours prônant le rapprochement entre les administrations et leurs administrés, entre les élus et leurs électeurs ? Quid du discours selon lequel une relative fragmentation de la ville est utile, lequel conduit, par exemple, à donner plus de pouvoirs aux arrondissements de Paris ? Je sens une forte tension entre ce besoin de proximité et celui, évident, de créer des échelons supérieurs.

Jacques Baudrier, élu dans le 20ème arrondissement de Paris.

Je partage le constat que nous dressons ici, aussi négatif soit-il. La question est : comment en sortir et de quels outils disposons-nous ? Il en existe deux. Deux outils de gouvernance, apparus dans les domaines du transport et du logement. Le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), d'abord, où

siègent des élus. La presse spécialisée sur Paris et la région Ile-de-France s'exprime d'ailleurs là-dessus, et des interventions politiques y seraient profitables. La demande est réelle et s'accélère.

Les premiers dossiers vont arriver à l'Etablissement Public Foncier d'Ile-de-France (EPFIF) d'ici quelques semaines... Et la Région Ile-de-France qui préside l'EPFIF, affiche la volonté de produire du logement social. La feuille de route existe et tout cela est un outil. Des gens vont siéger tous les mois et faire passer les dossiers, en se donnant pour objectif de produire des dizaines de milliers de logements en plus. Vont-ils y arriver ? Comment vont-ils s'attaquer aux blocages ? Ca va être compliqué. Mais ce domaine d'intervention existe désormais, et il ne faudrait pas passer à côté de ces outils d'intervention politique et de mise en lumière. D'autant que cela s'accompagne de moyens financiers conséquents, avec un effet revolving important. D'ailleurs, on voit grandir des débats entre la Région, qui souhaite s'attaquer prioritairement au problème du logement et des Départements qui veulent des emplois.

Pierre Legris

Je n'ai pas fait d'étude sur ce que pensent les habitants. En revanche, je collabore à des démarches participatives et je constate que l'argument de proximité est fallacieux. Dans une commune de 150 habitants, l'habitant doit se rendre à la préfecture ou la sous-préfecture pour obtenir le moindre document. Il sort déjà de la commune, en premier lieu pour trouver des commerces et un emploi.

Par ailleurs, dans une toute petite commune, le rôle du maire en matière d'aménagement est quasi nul. L'intercommunalité, elle, prend parfois des décisions sans qu'il siège dans les commissions, ce qui le met en porte-à-faux vis-à-vis de sa population. D'où l'importance des démarches participatives. Pour la population, mais aussi pour l' élu, car les projets sont tellement complexes qu'il ne peut plus se permettre de les aborder seul.

Enfin, j'ai une question. On parle beaucoup, actuellement, de reconstruction de la ville sur la ville. Or, vous ne l'avez pas évoquée. Qu'en pensez-vous ?

Guy Burgel

Revenons-en aux processus et aux objectifs. Changer la donne institutionnelle en région Ile-de-France ? Pourquoi pas. Le tout est de savoir si l'on joue au billard direct ou indirect. Le pédagogue de l'aménagement que je fus pendant trois décennies, disait toujours aux futurs aménageurs que les fameuses tendances lourdes étant si lourdes que l'on ne pouvait rien y faire. Et que tout le jeu consistait justement à trouver le petit biais, l'interstice par lequel déstabiliser les tendances lourdes et, peut-être, infléchir les résultats et les processus.

Ne nous illusionnons pas : se tromper trois fois en un demi-siècle, c'est beaucoup. Or nous nous sommes trompés trois fois. Dans les années 60, parce que Delouvrier avait tout le pouvoir pour faire une véritable région urbaine et que l'on a loupé le coche. Par la suite, Gaston Defferre en a rajouté une couche, dramatique pour une agglomération métropolitaine.

La troisième fois, c'était en 1998. Le rapport de M. Sueur sur la ville, qui comporte 50 propositions, dont une seule vaut d'être lue et retenue, et qui comporte cette phrase extraordinaire, au sens étymologique du terme : « La région parisienne ne sera pas l'objet de ce pouvoir d'agglomération parce qu'il est difficile (sic) d'y découper des agglomérations". Là, on reste sidéré...

Je crois très difficile de faire comprendre à la Conférence métropolitaine - disons à la réunion des autorités publiques - que ce que nous avons fait jusque-là est bien gentil mais ne peut pas fonctionner. Et que par conséquent, le territoire fonctionnel de l'agglomération, c'est-à-dire ses 4 500 000 emplois, ses 10 millions d'habitants dans un diamètre de 50 km, doit disposer d'une autorité publique démocratiquement élue.

Il y aura des oppositions, de la base et du sommet. J'ai en mémoire ce que l'ancien Préfet de région Jean-Pierre Duporqué disait : « L'Etat s'y opposera toujours ». Evidemment. Vous imaginez bien

qu'un pouvoir politique représentant un cinquième de la population française et pesant pour un tiers des richesses, équivaut à un Etat dans l'Etat. Cela existe : c'est la municipalité de Moscou. Dix millions d'habitants.

Quel est l'Etat français, de droite ou de gauche, susceptible d'accepter ? Et je crois que les citoyens de base non plus. Même si, effectivement, ils se rendent à la préfecture pour faire renouveler leur passeport, au fin fond de la conscience citoyenne, l'autorité proche garantit malgré tout un certain nombre de secours et de solidarité sociale, de même qu'une sorte de proximité. Pierre Joxe, du temps où il était Ministre de l'Intérieur, se demandait pourquoi le taux d'abstention aux municipales était directement proportionnel à la taille des communes : plus elles sont grandes, plus il l'est également. Je lui avais montré une petite courbe traduisant l'attachement à la proximité, ce qui l'avait impressionné...

Bref, les tendances lourdes, c'est quand même assez lourd. Du coup, je pense à deux choses. D'abord, remplaçons « l'expert » par la pédagogie active citoyenne. Nous sommes des clercs au sens médiéval du terme. Or, le silence des clercs, c'est grave.

Nous pouvons aider à modifier l'échelle de perception des problèmes. Bien sûr, c'est le changement institutionnel qui permettra d'inverser l'ordre des processus. Mais il y a des points sur lesquels faire levier.

Faire comprendre, d'abord, que les problèmes ne seront pas résolus tant que nous n'aurons pas créé une trame de mobilité en première couronne. Même si cela doit nous prendre 20 ans. Peut-être même cela résoudra-t-il une partie de l'offre foncière. Il y n'a qu'une façon de déjouer les rétenteurs-spéculateurs. C'est de verser de l'offre foncière sur le marché. Et l'on n'y parviendra que lorsqu'un lot de terrain situé à 3 km du périphérique sera rentabilisable immédiatement, autrement dit accessible.

En résumé, le blocage institutionnel est réel et l'on peut l'infléchir. Mais, sauf révolution, je ne pense pas que l'on puisse l'attaquer frontalement.

Vincent Renard

Il nous faut également travailler sur l'usage du droit, dangereusement déconsidéré alors que dans le même temps, le Parlement produit de plus en plus de lois. Il faut en finir avec ce droit procédural absurde qui produit des documents d'urbanisme à 15 niveaux, pas toujours appliqués localement. En France, on peut s'abstenir de construire du logement social dès lors que l'on paye une amende. Il serait bon de s'habituer à pratiquer le droit à l'anglo-saxonne. Avec des obligations de résultats et non plus de moyens. La Common law, elle, fixe des principes et oblige à leur respect. Elle dit : « Débrouillez-vous comme vous voulez, mais tout le monde doit être logé. » Cette pratique à l'américaine choque beaucoup, ici. Mais je pense qu'à l'inverse, nous sommes devenus malades de ce droit proliférant et inappliqué.