

Remettre la démarche du Grand Paris sur de bons rails

Marc Wiel

Dans ce texte posthume, l'urbaniste Marc Wiel dresse un bilan critique des différents projets et réalisations attachés à la démarche du Grand Paris depuis sept ans, tout en ouvrant des pistes de réflexion stimulantes pour l'avenir.

La démarche du Grand Paris a été initiée en 2008 par l'État, soucieux de donner une nouvelle dimension au Schéma directeur de l'Île-de-France (SDRIF), élaboré par le conseil régional. Beaucoup trouvaient alors que ce schéma manquait d'ambition et n'était pas à la hauteur des enjeux de la région capitale, en particulier en matière de développement économique. La crise de 2008 ne tempéra pas un volontarisme qui, malheureusement, procédait d'un diagnostic erroné et non partagé de la situation francilienne. Sûr de lui, l'État se précipita dans la recherche de solutions. Malgré ces vicissitudes, une réelle impulsion fut donnée pour affronter les dysfonctionnements franciliens.

Après sept années ponctuées de réflexions, débats et plans sur la comète, il est possible de prendre un peu de recul. Si les efforts furent louables, les dialogues restent difficiles, les incertitudes perdurent et le bilan est finalement maigre. Les discussions sur la loi MAPTAM¹ ont montré que la défiance mutuelle entre les acteurs institutionnels, contenue un certain temps, est revenue en force. La plupart d'entre eux, en effet, sont toujours tentés d'adopter une posture qui rassure, souvent illusionne et permet finalement de refuser de voir la réalité en face. Pourquoi vouloir toujours promouvoir des solutions avant d'avoir analysé les problèmes ? Parce que les jeux de pouvoirs institutionnels et les corporatismes techniques cantonnent toutes les analyses au simple rôle d'appui à des convictions préétablies, parfois généreuses mais souvent fausses. On choisit ce que l'on veut entendre. Le fondement de ces convictions se trouve dans une compréhension obsolète du fait urbain, d'avant la « mobilité facilitée » (Wiel 1999)² et de la nouvelle donne de la métropolisation. Notre bilan personnel des acquis et des insuffisances de cette période permettra de dessiner en creux nos propositions et leur hiérarchie.

Les transports et la mobilité : inverser les priorités

Pour tout le monde, le Grand Paris est d'abord un réseau de transport collectif rapide, familièrement appelé Grand Huit, puis Grand Paris Express (GPE), puis Nouveau Grand Paris (NGP). Son acquis est d'avoir contribué à remettre à l'agenda politique le dossier des transports collectifs, qui avait perdu la place qu'il méritait. Mais le bouchon fut poussé trop loin. Quels sont, en effet, les objectifs du Nouveau Grand Paris ?

1. Susciter globalement un développement des emplois ? Passons, c'est pour l'essentiel illusoire. L'Allemagne a su faire sans mégapole. D'ailleurs, le million d'emplois espéré en 2008 a fondu à

¹ Loi MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, 2014.

² J'utilise le terme de « mobilité facilitée » pour condenser tout ce qui rend plus facile et moins coûteux le fait de se déplacer plus vite : l'énergie à bon marché, les infrastructures, les systèmes d'exploitation, les améliorations des moyens de transport. La ville pédestre impliquait une forme d'organisation et la ville à mobilité facilitée en implique une autre.

115 000³ en 2014. En réalité, l'enjeu n'est que d'accompagner la croissance métropolitaine par un peu de fluidité supplémentaire (Orfeuil et Wiel 2012).

2. Contenir le développement de la voiture par un substitut ? Le transfert modal que l'on peut espérer restera pourtant marginal. Pour réduire la place de l'automobile, les transports collectifs ont certes leur utilité mais à condition de ne pas être trop rapides, sous peine de « détricoter » côté aménagement ce qu'ils gagnent côté déplacements (Orfeuil et Wiel 2012). Les solutions les plus efficaces pour réduire la place de la voiture seraient la maîtrise de la vitesse, le péage sélectif et temporel, ainsi que la révision des tarifs des transports collectifs, qui avantagent trop les longues distances, ce qui ne fait qu'enrichir les propriétaires fonciers ou immobiliers éloignés. Le développement des transports collectifs ne précède pas ces autres leviers d'action pour la mobilité durable, mais il les accompagne. Le monde des transports collectifs a beaucoup de mal à comprendre cela. Ce débat technique n'a pu avoir lieu car les conflits institutionnels ont pris le dessus pour finalement imposer une solution mal étayée dans ses finalités.

3. Favoriser l'urbanisation et débloquent la situation de l'aménagement en concentrant les constructions autour des gares. Il s'agit d'une intention louable mais une nouvelle fois biaisée. Une mobilité plus rapide peut susciter la densification de certains emplois déjà concentrés, mais entraînera surtout un émiettement résidentiel généralisé. En moyenne, la vitesse ne fait pas gagner du temps mais de l'espace, que le transport soit individuel ou collectif⁴.

4. Reste alors le dernier argument : unifier et élargir le bassin d'emploi francilien au nom de l'équité territoriale. Dans la nouvelle conjoncture tant économique qu'environnementale liée à la transition énergétique, c'est devenu inutile. On peut chercher à faciliter les déménagements, mais c'est une toute autre stratégie qui inverse les priorités et qui n'a pas été imaginée tant elle est à rebours des cultures techniques sédimentées dans les décennies précédentes. Cette stratégie est pourtant sans doute le scénario « aménagement » le plus crédible de la transition énergétique (Korsu *et al.* 2012). Au lieu de cela, le NGP risque de concentrer encore un peu plus les emplois. Rien ne nous permet de penser que nous ne trouverons pas surtout du logement social pour accepter de s'installer près des nouvelles gares. Les autres types de logement resteraient alors à distance, sauf si l'action publique met les moyens financiers adéquats. Alors, pourquoi ne chiffre-t-on pas ces moyens financiers ? Précisément parce que c'est le dossier que l'on évite d'étudier, car il cumule toutes les méfiances des diverses institutions qui veulent qu'« on » les aide plutôt que leurs moyens soient mutualisés.

Tout n'est pas à revoir dans le réseau proposé, certaines nouvelles infrastructures se justifient (par exemple, la ligne 15 sud, par laquelle on a heureusement commencé) ; mais il y a moins d'urgence qu'on ne le dit à lui donner la priorité. Il faudra un jour reprendre ce dossier, avec une vision renouvelée de la gestion des mobilités. En effet, ce qui nourrit le surcroît de la demande en transport n'est pas l'arbitrage de celui qui chaque matin prend ou non sa voiture, mais l'arbitrage de celui qui, moins fréquemment, choisit sa localisation pour installer sa résidence ou son lieu de travail. Occupons-nous de cela, arrêtons le « délire techniciste infrastructurel » qui nous rassure en nous donnant l'illusion de renouer avec les Trente Glorieuses. La question est maintenant de savoir comment optimiser les performances collectives sans surinvestir. Cela exige de refonder le pacte social en fixant les droits et devoirs réciproques des particuliers et des institutions pour disposer d'un niveau minimum (et non maximum) de possibilité de mobilité. Il faudra proposer des réponses

³ Pas plus fondé, d'ailleurs, que le million...

⁴ C'est un chercheur de la banque mondiale, Yacov Zahavi, qui a le premier relevé le paradoxe d'une stabilité des durées quotidiennes de déplacements même quand les vitesses des systèmes croissent, parce qu'on parcourt alors des distances plus grandes. En Île-de-France, la durée moyenne de déplacement par personne n'a pratiquement pas bougé depuis qu'on la mesure (1976). Dans *Pour planifier les villes autrement* (2007), je montre que la vitesse permet aux ménages de gagner de l'espace et aux entreprises des gains de productivité. Gagner de l'espace, ce sera pouvoir avoir des logements plus grands, choisir son quartier (en éviter d'autres), etc. Gagner en compétitivité, ce sera la conséquence d'un marché de recrutement de main d'œuvre, ou d'approvisionnement en biens ou services, ou d'espaces de vente, plus vaste et plus diversifié. Il convient toutefois de confronter ces avantages de la vitesse à ses inconvénients : contribution à l'étalement, à la ségrégation, etc.

multiples et proportionner le niveau de services offert à la finalité du déplacement. Il s'agirait d'une nouveauté presque totale pour les responsables⁵ des politiques de mobilité, qui ont toujours vécu dans l'illusion de n'en faire jamais assez, ce qui les conduit, sans même s'en rendre compte, à détruire la ville et à promouvoir ses pathologies.

Le logement : une question mal posée

C'est le dossier central, mais la question est mal posée. La pénurie de constructions neuves renchérirait les prix alors que c'est l'inverse. De même, certaines collectivités refuseraient le logement social : c'est malheureusement vrai, mais c'est loin d'être le seul problème et cela peut être l'arbre qui cache la forêt. En tout cas, c'est l'incurie collective sur cette question qui explique la fuite en avant dans les questions de mobilité que nous venons d'évoquer. On reste, en matière de logement, sur des objectifs quantitatifs comme en 1954. Or, le fait nouveau n'est pas l'égoïsme communal (qui a toujours existé) mais le fait que l'abondance de terrains n'abolit plus leur cherté. C'est ce défi, conséquence de nombreux facteurs⁶, qu'il convient d'analyser minutieusement et rigoureusement pour pouvoir le relever (Wiel 2015). Il ne le sera pas avec des coups de menton volontaristes et en serinant un objectif si ambitieux qu'il peut paraître illusoire : celui de 70 000 logements par an. Il vaut mieux un logement (social ou pas) bien placé que deux logements mal placés. C'est là que le bât blesse et que les institutions ne sont pas organisées pour relever le défi.

En quelques mots, c'est plus cher (qu'en province) :

1. parce que les Franciliens sont plus riches ;
2. parce que le logement est un placement à long terme, partiellement indépendant des besoins démographiques à court terme et qui ne se localise pas au mieux dans l'espace ;
3. enfin, parce que l'Île-de-France est une mégapole multimillionnaire fortement métropolisée, c'est-à-dire fortement spécialisée socialement et fonctionnellement.

Cette dernière cause, spécifique à Paris, est un atout qui a ses revers. Elle provoque à la fois l'allongement des durées de déplacement pour aller au travail et le renchérissement des prix de l'immobilier, tout en fragilisant l'économie métropolitaine et en induisant des contrastes sociaux insupportables. L'« agencement urbain » (excès de la concentration des emplois, fragmentation sociale...) a donc sa part de responsabilité dans le surcroît de prix des logements franciliens, comme dans le surcroît des durées des trajets d'accès au travail (le double de celles observées dans les métropoles régionales).

Ainsi, les transports sont toujours à la traîne des besoins qu'ils ont provoqués. Il faut donc inventer de nouveaux modes de régulation des localisations et ne plus séparer l'aménagement de la mobilité. Jusqu'à présent, on faisait trop confiance à la cartographie (par la judicieuse localisation à proximité des infrastructures) et au droit du sol pour coordonner ces deux domaines. La cohérence urbanistique devient moins spatiale (ou réglementaire) que financière (en mobilisant le recours à une fiscalité modulée des localisations) et réclame de doser le niveau de service des déplacements suivant leur nature. Il s'agit d'une révolution totale qui envoie nos méthodes traditionnelles de planification aux magasins des accessoires. Actuellement, la planification est une chose, l'action opérationnelle (le projet) une autre. Ce temps est révolu. Tout reste à inventer pour les imbriquer autrement.

La résolution de la crise du logement doit donc mobiliser toutes les politiques urbaines, du moins toutes celles qui touchent à la formation de la rente foncière et immobilière. Il faut certes réformer le financement du logement et de l'aménagement pour pouvoir construire suffisamment et au bon

⁵ Les pouvoirs publics et les institutions qu'ils ont mis sur pied (STIF, SGP...), mais aussi les opérateurs (RATP, SNCF...).

⁶ Pour une approche complète du rôle de ces facteurs sur la rente foncière et les prix immobiliers, je renvoie aux pages 123 à 136 de mon dernier ouvrage *Grand Paris, vers un plan B* (2015).

endroit, mais aussi adapter les politiques de mobilité, de la ville, de l'environnement. Ceci rappelle que la fonction d'urbaniste a muté et s'est globalisée ; le dessin l'emporte désormais sur le dessin, même si ce dernier reste toujours essentiel, surtout à l'échelle des îlots et quartiers.

La gouvernance : organiser le consentement et non le coup de force

Rien ne se fera sans une profonde réforme de la gouvernance. La loi MAPTAM constitue une avancée ambiguë. Elle peut engendrer le meilleur si on la retouche (pour qu'elle débouche sur des pouvoirs équilibrés du « métropolitain » et du « local », de manière à pouvoir concilier unité et diversité) et le pire si elle installe durablement la défiance, alors que la mobilisation générale s'impose. L'Île-de-France fut la grande oubliée des lois de décentralisation, mais pour faire une décentralisation adaptée aux besoins de l'Île-de-France, c'est la philosophie même de la décentralisation qu'il va falloir rectifier. Dans les intercommunalités de province qui ont pu mutualiser leurs compétences d'aménagement, la décentralisation a permis une péréquation financière entre les communes qui ont des terrains mais peu de contribuables et celles qui ont des contribuables mais pas de terrain. C'est ce que la loi MAPTAM recherche maintenant, en comptant moins sur l'État pour y parvenir.

Par ailleurs, la création de la métropole va permettre enfin à des élus communautaires d'élaborer un plan d'action métropolitain. Mais ce serait trop affaiblir le « local » que de ne le situer qu'à l'échelle de la commune. L'expression des ambitions locales doit se faire à l'échelle de territoires suffisamment vastes⁷ pour leur permettre de résister aux forces dispersives ou ségréguatives du marché. Le hic, c'est que cela remet en cause notre conception des compétences qui ne doivent pas se chevaucher territorialement. Chez nos voisins, la subsidiarité entre niveaux territoriaux permet pourtant de la régulation de co-compétences par des contrats fixant le partage des rôles et les responsabilités financières. Ce n'est pas notre culture du politique ? C'est précisément pour cela qu'il faut changer de culture du politique et mieux apprendre à coopérer plutôt que seulement permettre de mieux arbitrer. En démocratie, il n'y a pas d'arbitrage crédible qui ne suppose un consentement minimal. Organisons la procédure qui permet le consentement et non le coup de force. C'est cette solution que recherche l'actuelle mission de préfiguration. Tant mieux ; espérons qu'elle y parvienne...

Un renversement dans la compréhension des problèmes qui engendre un renversement des priorités

L'inadaptation du système de gouvernance induit un blocage de l'aménagement qui cherche vainement une solution dans le surinvestissement dans les infrastructures de mobilité. Comme tout est lié, les réformes à conduire touchent ici toute l'ingénierie financière du processus d'aménagement. La création de l'institution « métropole » est indispensable, mais comme partenaire du local et non comme adversaire. L'inconvénient est que la rivalité du *leadership* entre État, région et ville de Paris a abouti à cette métropole dotée de peu de compétences sur un périmètre trop réduit. Un périmètre plus large pour la métropole aurait évité que les intercommunalités actuelles passent à la trappe, alors que leur rôle est fondamental.

En fait, cette Métropole va déplacer la querelle du *leadership*. Il aurait fallu une région plus vaste (incluant les villes à une heure de Paris) qui ne prétende plus s'occuper surtout de la gestion urbaine. La province n'est toutefois pas prête à cette extension géographique régionale et nous sommes donc dans une situation durablement bancal. Il n'y aura de pouvoir métropolitain efficace que lorsque celui-ci combinera à grande échelle la gestion de l'urbanisme, de la mobilité et de l'aménagement sans vouloir tout faire mais en collaborant avec les territoires du local. Cela reste le

⁷ À titre d'ordre de grandeur, des territoires regroupant de 300 000 à 500 000 habitants tels que ceux envisagés par le groupe Descartes lors de la consultation internationale du Grand Paris.

but à atteindre. Nous devons nous résigner à ne pas l'atteindre avant longtemps, mais il existe déjà des marges de progrès. La question de l'articulation judicieuse entre transport et aménagement autrement qu'en densifiant autour des gares impose un espace d'analyse et de recherche fondamental, qu'il conviendra d'organiser. Sinon la guerre des institutions l'emportera, consolidant les dysfonctionnements observés et altérant le développement de la région et donc de la nation.

Bibliographie

- Korsu, E., Massot, M.-H. et Orfeuil, J.-P. 2012. *La Ville cohérente*, Paris : La Documentation française.
- Orfeuil, J.-P. et Wiel, M. 2012. *Grand Paris. Sortir des illusions, approfondir les ambitions*, Paris : Scrineo.
- Wiel, M. 1999. *La Transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Liège : Mardaga.
- Wiel, M. 2007. *Pour planifier les villes autrement*, Paris : L'Harmattan.
- Wiel, M. 2015. *Grand Paris, vers un plan B*, Paris : La Découverte.
- Zahavi, Y. 1976. *Travel Characteristics in Cities of Developing and Developed Countries*, Washington, DC : World Bank, coll. « Working Papers ».

Marc Wiel, urbaniste, a exercé dans plusieurs agglomérations avant de diriger l'agence d'urbanisme du Pays de Brest (ADEUPa) de 1981 à 2001. À côté de ses responsabilités de praticien, il a toujours été passionné par les rapports entre transport et aménagement. Il a exposé sa pensée dans de nombreux articles et plusieurs ouvrages. Il a beaucoup apporté au Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT) et à l'Atelier international du Grand Paris (AIGP). Il nous a quitté en octobre 2014 en laissant un ouvrage *Grand Paris, vers un plan B*, qui est sorti aux Éditions Dominique Carré/La Découverte en novembre 2015, et cet article, que *Metropolitiques* est heureux de publier.

Pour citer cet article :

Marc Wiel, « Remettre la démarche du Grand Paris sur de bons rails », *Métropolitiques*, 23 novembre 2015. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Remettre-la-demarche-du-Grand.html>.