

Grand Paris : Qui sont les nouveaux professionnels de l'illusionnisme?

Par Marc Wiel, urbaniste¹

J'ai participé très marginalement à la démarche en préparant une note de travail pour l'équipe Descartes sur la relation entre transports urbanisme, dont l'essentiel a inspiré quelques pages du document produit par cette équipe. Ayant eu suffisamment rapidement les informations sur les travaux des diverses équipes, j'avais commencé à réfléchir à un article intitulé « A la recherche d'un concept organisateur de l'Île-de-France » où finalement je donnais ma lecture transversale des travaux des diverses équipes sur ce thème. Et puis le Président de la République a fait un discours fort consensuel, félicitant les équipes, et donnant sa propre synthèse du travail collectif réalisé. Il renvoyait la question de la gouvernance aux calendes grecques et il manifestait un intérêt à un grand nombre des idées (ou des formulations) émises. Je comprends que dans sa position et dans la conjoncture politique, institutionnelle et préélectorale, il lui soit difficile de faire autrement ; et les architectes ne sont pas dupes puisqu'ils ont évoqué en commentant ce discours de la « technique du tamis » (cf. les propos de David Mangin rapporté dans Le Monde du 30 avril). Le tamis, c'est bien sûr la réflexion des divers acteurs institutionnels concernés sur le montage juridico financier des opérations suggérées. Mais l'image du tamis est ambiguë : faut-il que le projet soit assez gros pour qu'il se fasse, ou, à l'inverse, faut-il qu'il soit moins gros... Je commencerai donc par le texte que j'avais préparé avant le discours du chef de l'État du 29 avril 2009². Puis, à la lumière de ce texte, je donnerai un bref commentaire du point de vue adopté par le chef de l'Etat.

La démarche du « Grand pari(s) de l'agglomération parisienne », lancée début 2008 par le Ministère de la Culture, a permis à dix équipes de donner leur vision de l'avenir de la métropole parisienne. Elle prolonge les réflexions qui furent celles de l'élaboration du récent Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF). Les journalistes en ont surtout retenu que la dimension futuriste, un peu mégalo. Pourtant, ce qui me frappe personnellement au contraire, c'est bien qu'en libérant leur imaginaire, ils ont également contribué à ouvrir des débats nouveaux ou en rouvrir de moins nouveaux. Les réflexions émises lors du débat préalable au SDRIF avait naturellement beaucoup tenu compte de l'évolution des marchés immobiliers depuis 2001, et pour cette raison avait donné une telle priorité à la question du logement et à la nécessité pour les collectivités locales d'accepter un certain rythme d'ouverture à l'urbanisation, que les autres thèmes en avait peut être pâti. Curieusement, cette préoccupation apparaît peu dans la réflexion des équipes, probablement parce que le SDRIF est supposé avoir résolu la question (ce qui d'ailleurs n'est pas du tout sûr car les solutions à apporter débordent le champ de la stricte planification territoriale).

¹ Consultant, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de Brest, il est notamment l'auteur de *Pour planifier les villes autrement*, L'Harmattan, 2007. Voir également ses écrits sur le site Internet : <http://sites.google.com/site/wielmarc>

² http://www.elysee.fr/documents/index.php?lang=fr&mode=view&cat_id=7&press_id=2583

J'avais, dans un article de la revue *Etudes Foncières*³, critiqué l'initiative prise par l'Etat de lancer cette consultation, tant elle m'était apparue incorrecte vis-à-vis de tous ceux qui s'étaient laborieusement attelés ces dernières années à la réalisation du SDRIF. Etait-elle faite pour remettre en cause cette démarche ? Probablement. *Il s'agissait donc pour ces équipes d'un vrai défi où la pertinence de leur compétence professionnelle était directement mise en question.*

Les architectes sélectionnés, bien aidés par les urbanistes, se sont, je crois, piqués au jeu ; et finalement, je dois aujourd'hui reconnaître qu'au-delà de quelques délires (inévitables quand on a pour rôle d'apporter des idées), les résultats de cette consultation m'apparaissent beaucoup plus complémentaires que concurrents de la démarche du SDRIF. On en vient à regretter que la Région n'ait pas pris elle-même cette initiative.

Ce n'est pas qu'une équipe ait trouvé la pierre philosophale que tout le monde cherchait. Plus simplement la différence d'approche des équipes a pour vertu de faire apparaître autant de scénarios qui permettent de revenir sur les questions encore « pendantes ». D'un point de vue heuristique, la méthode a du bon. Une métropole ne devient jamais exactement ce que quelqu'un (ou quelques uns) voudrait qu'elle devienne. Des scénarios sont donc pour cela toujours utiles à illustrer les grandes options envisageables ; et les cheminements encore possibles. Sans scénarios donnant des problématiques introduisant des idées de projet, la démarche planificatrice devient un exercice qui met insuffisamment en scène les conflits d'intérêts à dépasser, et cela gêne considérablement la fabrication d'une adhésion, en connaissance de cause, à la problématique qui peut nourrir le projet collectif. Les architectes ont joué le jeu du débat d'idée, car ils sont familiers de ce genre de joute où l'on n'avance collectivement qu'à la condition d'admettre la singularité de chaque sensibilité et de s'appuyer sur la pluralité des points de vue. Cela fait partie de leur culture professionnelle. La diversité de leurs analyses relativise la tendance de toute institution à déployer un discours sans aspérités qui finit par laisser croire qu'il n'y a plus de contradictions entre le vouloir et le faire. Par la démarche des scénarios, la planification redevient un tâtonnement collectif à la recherche des grands investissements les plus utiles à faire ou des règles du jeu les plus utiles à temporairement ou durablement se donner. Cela illustre bien que les schémas directeurs deviennent de plus en plus une sorte de chantier de réflexion permanent, élaborant la toile de fond des grandes options et actant certains des choix qui n'engageront jamais qu'une petite partie du futur.

Je donnerai donc ici ma lecture croisée des diagnostics/propositions des équipes en le centrant sur un des thèmes qui fut au cœur de toute la démarche de toutes les équipes : l'articulation entre l'organisation de la mobilité et celle de l'agencement urbain. Toutes les équipes ont reconnu que c'était là une question cruciale sans pour autant l'aborder de la même façon. Je commencerai par montrer les différences de réponses des équipes aux questions suivantes. (1) Pourquoi et comment mieux « accrocher » l'Ile de France au reste du monde, tant pour les voyageurs que pour les marchandises ? (2) Quelle est la philosophie d'organisation générale des infrastructures routières ou de transports collectifs ? (3) Quelle relation faire entre ce thème de l'articulation de l'organisation des mobilités et de l'agencement urbain et celui de la durabilité ?

³ Marc Wiel, « Que signifie « Le Grand pari de l'agglomération parisienne ? », *Etudes Foncières*, n° 131, janvier-février 2008

(1) Pourquoi et comment mieux « accrocher » l'Île-de-France au reste du monde, tant pour permettre les flux de voyageurs que de marchandises ?

Ce sujet a été diversement traité et une large majorité des équipes l'a considéré éminemment stratégique. Les équipes étrangères ont particulièrement insisté sur l'anachronisme d'une métropole européenne où il fallait perdre autant de temps à changer de gare ou d'aéroports. Plusieurs équipes voient donc dans cette recherche d'amélioration de fonctionnement du « hub francilien » le point d'appui de la recherche de la localisation privilégiée des « polycentres », « commutateurs » ou autres agrégats fonctionnels, les appellations sont diverses. Je les désignerai pour ma part sous l'appellation de « polarités métropolitaines ». On peut même dire qu'il y a deux écoles. La première privilégie un peu plus la localisation de ces polarités en tenant compte de l'accessibilité internationale, la deuxième privilégie un peu plus la facilité d'accès des polarités entre elles. J'ai tendance à considérer ces deux préoccupations comme aussi importantes et que leur addition fonde finalement l'idée qu'il serait utile de concevoir un *réseau métropolitain d'un type nouveau* dans la mesure où sa fonction concernerait surtout l'accessibilité de ces polarités métropolitaines entre elles et avec les portes de la région à l'international. C'est d'ailleurs sur cette idée qu'a travaillé la onzième équipe, celle qui, hors consultation, travaillait directement pour Christian Blanc, le secrétaire d'État chargé du Développement de la Région capitale.

Concernant la logistique, il y a manifestement une prise de conscience partagée de l'importance économique des espaces qui leur sont dévolus. Pour les urbanistes, la logistique appartient habituellement à cette périphérie sans qualité plus ou moins subie (au même titre que l'étalement urbain). Pourtant, la mondialisation a porté cette fonction urbaine au rang des fonctions métropolitaines économiquement les plus essentielles. Simultanément personne ne discute le fait que le quasi « tout routier » qui caractérise ce domaine en France est difficile à réduire. Nous sommes donc bien ici sur une des « contradictions » opposant l'ambition du développement durable au « fait métropolitain ». Les équipes ont donc fait feu de tout bois, alliant la création de canaux, de plateformes logistiques spécialisées, de tram marchandises, etc. Une équipe en a fait le principe directeur de son parti spatial : développer Paris vers l'axe de la basse seine, dans une ville - nature dénommée SEINE METROPOLE. Cette idée était déjà plus ou moins là dans le schéma Delouvrier de 1965 (SDAURP) et son prolongement que fut le schéma de la basse seine de l'OREAM⁴ de la basse Seine. La place de Paris en Europe passe-t-elle par un positionnement différent de l'axe de la Seine dans les ports européens ? Cette question, déjà ancienne gardera fort probablement encore longtemps une place de choix dans les exercices à venir de l'aménagement du territoire européen, non pas qu'elle soit une chimère, mais parce qu'elle réclame de la constance dans sa mise en œuvre pour pouvoir se concrétiser. Pour moi, elle fait partie de la toile de fond précédemment évoquée mais ne suffit à donner toutes les réponses aux questions posées par le territoire francilien proprement dit.

(2) Quelle est la philosophie d'organisation générale des grandes infrastructures de déplacements ?

Une lecture superficielle pourrait laisser croire à une relative unanimité des équipes autour de la nécessité d'avoir beaucoup de transports collectifs (avec une prédilection pour des tram), de ne plus réaliser trop de grandes infrastructures routières nouvelles mais en revanche de disposer d'un maillage viaire intermédiaire plus serré.

⁴ Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines, créées en 1966 par la DATAR.

Enfin, l'idée que les grandes infrastructures routières sont probablement le support le plus propice pour renforcer l'usage des transports collectifs (aériens ou en surface) revient souvent dans les propositions des diverses équipes. Si on y ajoute un zeste de nouveaux services de la mobilité, la messe paraît dite et la durabilité garantie. Il y a effectivement un certain nombre de convergences entre les propositions mais il y a aussi des différences. J'aurai tendance à les accentuer pour les besoins de l'analyse.

Deux positions extrêmes opposent deux catégories d'équipes suivant qu'elles mettent ou non le gain de temps au centre de leur préoccupation.

Une première catégorie d'équipes, de loin la plus nombreuse, constate certes que la mobilité et l'agencement urbain s'influencent mutuellement, mais continue de penser l'organisation de la mobilité d'abord comme la définition d'un ensemble d'équipements d'infrastructures donnant à chaque lieu une accessibilité suffisante à toutes les destinations possibles dans la région et permettant de gagner du temps. En cela, ils rejoignent l'attitude courante des *gestionnaires de trafic*. Ce sont souvent également ces équipes qui dénoncent avec le plus de vigueur les méfaits de l'urbanisme réglementaire car le zonage est selon eux beaucoup plus responsable de la spécialisation sociale et fonctionnelle des territoires que ne l'est *la mobilité facilitée*. La ville n'est pas interprétée comme un système où tout réagit sur tout. Il faut couvrir la région de transports collectifs pour garantir une desserte suffisante, mais cette exigence de couverture a pour inconvénient des performances de vitesse insuffisante pour les trajets un peu longs, aussi lui superposera-t-on un réseau plus rapide couvrant moins exhaustivement l'espace. Le réseau RER répond déjà à cette fonction, et il suffit donc de le compléter par un réseau facilitant les relations de périphérie à périphérie. On tombe de ce fait assez naturellement sur des anneaux concentriques successifs dont les nœuds avec le système radial seront le support privilégié de fonctions urbaines à rayonnement plus large. L'objectif de gagner du temps grâce à des transports collectifs plus rapides est à la fois une question d'équité sociale, d'efficacité économique (unification du bassin d'emploi) et la garantie de permettre à ces transports collectifs d'être assez compétitifs par rapport aux moyens individuels. Cette position ne rompt donc pas, avec la philosophie d'approche des décennies précédentes, même si, ces dernières années cette philosophie a plus nourri les discours que les actes.

Mais cette philosophie rate toujours ses objectifs. Les efforts pour améliorer l'offre en transport courent toujours après les besoins inconsciemment induits par cette offre. Ayant fait des « besoins » en déplacements une donnée indépendante de l'aménagement, *la mobilité plus facile devra toujours compenser ce que l'aménagement n'aura pas su résoudre*. La seule différence avec les décennies précédentes est que maintenant les efforts ne devraient concerner que les transports collectifs même si dans la pratique la majorité des départements franciliens en ont décidés autrement en continuant d'avoir des politiques entreprenantes sur la grande voirie. Peu de chose sont dites sur la faisabilité financière ni sur la nature de la *pression à exercer sur certains usages de l'automobile* pour remplir tous ces transports de masse qui couvrent des territoires parfois fort peu denses. Dans cette catégorie, seule l'équipe Rogers envisage un péage à la londonienne.

Deux équipes (Grumbach, Descartes) ont adopté une position différente et nous verrons ultérieurement que d'autres équipes se situent entre les points de vue de ces deux groupes d'équipes en mettant chacune l'accent sur une dimension particulière du problème. Ces deux équipes partagent l'approche que résume assez bien le terme de « chrono-aménagement »⁵ même si une seule équipe (Grumbach au travers les propos de Sabine Guth) utilise le terme. Avec la mobilité facilitée, pour optimiser (du point de vue de la

⁵ Cf. le livre coécrit par l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise et le Syndicat mixte du schéma directeur, *Chronoaménagement et autoroute autrement*, Editions du CERTU, avril 2009, 200p.

satisfaction des interactions sociales) les apports respectifs de l'organisation des mobilités et de l'agencement urbain, il ne faut plus se contenter d'une cohérence entre transport et urbanisme qui soit vérifiable sur un plan par une densité constructible supérieure là où l'accessibilité est plus importante. Pour ces équipes, il convient de moduler les vitesses et les accessibilités pour pouvoir contrarier le dérapage de la formation des prix immobiliers (et de ce fait mieux gérer les tendances du marché à renforcer les spécialisations sociales) ou celui de l'équilibre des centralités. Pour ces deux équipes, il n'est pas indécent de penser par exemple que le niveau de service d'une infrastructure, pour certains déplacements au moins, puisse être trop élevé. Le mythe de la vitesse est donc désacralisé. Mais ils ne disent pas non plus l'inverse, qu'il faudrait, par principe, brider la facilité de se mouvoir. Ils proposent de ne pas simplifier le problème en se focalisant sur la seule recherche d'un gain de temps. *Cet objectif est toujours illusoire pour les déplacements correspondants aux interactions sociales spécifiques au milieu urbain. Par le jeu même des marchés urbains, les localisations se réajustent.*

Les acteurs urbains ont d'autres préférences que de gagner du temps, et dans la compétition pour la disposer de l'espace ils ne sont pas égaux. Pour cette double raison une minorité pourra capter à son profit les avantages de se mouvoir mieux, le transformer en un gain d'une autre nature (espace, entre soi, productivité) et en priver les autres. Il est vrai qu'évaluer l'intérêt des infrastructures par des supposés gain de temps durables a permis aux choix en matière de mobilité de s'autonomiser de la réflexion sur l'aménagement, d'ignorer l'essentiel de leurs effets indirects et en particulier sociaux. Mais ces deux équipes (Grumbach, Descartes) n'ont pas traité le même territoire. De ce fait, même si le chrono-aménagement distingue bien des niveaux de performance des infrastructures associés à des échelles différentes d'espace (proximité, bassin d'emploi, métropole), la définition des infrastructures attachées à la mobilité métropolitaine sera différente. L'équipe Grumbach conçoit un réseau ferroviaire régional à deux échelles (TGV et classique). L'équipe Descartes, plus centrée, sur l'Île-de-France reconnaîtra que l'essaimage des fonctions métropolitaines en périphérie proche nécessitera certainement localement des niveaux de services plus élevés que les réseaux tram ou métro actuel. Sans dessiner de réseau complet, elle repère quelques liaisons qui pourraient s'avérer utiles à améliorer. Mais pour dessiner un réseau complet il faudrait avoir des idées plus précises sur les polarités périphériques à mettre en place, aussi se contente-t-elle d'illustrer l'esprit de sa méthode sur un exemple pris à l'est de Paris. Elle préfère parler de démarche que de définir une hypothèse de réseau figé. En revanche elle est la seule à oser parler franchement de pression sur l'usage de l'automobile (stationnement, vitesse, péage).

Entre ces deux catégories d'équipes, qui abordent la question de la vitesse, la première sans trop de complexe et la deuxième avec un peu plus de précaution, plusieurs équipes s'intercalent, en soulignant une idée particulière.

Studio 09 a tendance comme d'autres équipes à lier la question des polarités métropolitaines à la localisation de gares assurant la connexion avec les autres régions françaises et les autres pays. Mais surtout, elle suggère que le réseau plus local des transports collectifs soit conçu selon un maillage orthogonal d'infrastructures desservant des espaces de proximité. L'accent est donc mis sur une disposition des infrastructures, ni radiale ni annulaire, cette disposition étant réputée favoriser la prédominance d'un système trop hiérarchisé de pôles. L'excès de centralité étoufferait le développement urbain et produirait à la fois l'hyperdensité et son opposé, la dilution périurbaine, toutes choses dont effectivement le chrono-aménagement cherche à se libérer, mais par d'autres voies.

L'équipe Portzamparc formalise différemment sa recherche d'un compromis. Elle commence par établir qu'avec la mobilité facilitée, la ville a subi une mutation historique fondamentale qui lui fait considérer la métropole en quelque sorte comme d'une autre « espèce » que ne l'était la « ville d'avant la mondialisation ». D'une part, la continuité du

bâti n'est plus synonyme d'appartenance à la même entité urbanistique économiquement intégrée et, d'autre part, la métropole poussant plus loin la division fonctionnelle de l'espace invente un mode original d'agrégation spatiale des fonctions métropolitaines (image du rhizome). Hermès (le mouvement) et Hestia (l'établissement) rentre dans un conflit qui oppose performance économique et qualité résidentielle. Le mode de résolution de ce conflit passe par l'organisation spatiale des fonctions métropolitaines et une organisation des mobilités permettant la fluidité de tous les échanges mais autorisant surtout des connexions plus nombreuses là où ces fonctions se concentrent. Cette équipe adopte donc un point de vue assez proche de la première catégorie d'équipe mais sans être aussi systématique dans le quadrillage des transports collectifs, et surtout en prônant de bien veiller à éviter un éparpillement excessif de l'emploi. Son diagnostic serait plutôt de considérer (s'appuyant sur l'analyse de Laurent Davezies) que cet éparpillement est la source principale d'un affaiblissement de la performance économique de la région. Enfin elle ne pense pas qu'un métro annulaire en première couronne (comme le SDRIF en propose l'étude) soit la meilleure solution pour compenser les étranglements de capacité observés sur certaines lignes actuelles. Elle préfère un anneau plus proche du centre (sur le périphérique) qui connecte mieux entre eux (mais aussi avec La Défense, Paris et les territoires extérieurs à l'Île de France) un certain nombre de « commutateurs » qui sont les nouvelles concentrations d'emplois métropolitains en formation dans l'agglomération Parisienne, en dehors de la Défense et de l'hypercentre parisien.

Le point commun à un certain nombre de ces approches est d'identifier le fait métropolitain comme porteur de contradictions, mais selon les équipes ces contradictions ne sont pas tout à fait les mêmes. Se mettre d'accord sur « ce qui fait contradiction » et la façon d'y remédier est, selon moi, la meilleure façon d'aborder la question du développement durable.

(3) Quelle relation entre l'articulation de l'organisation des mobilités et de l'agencement urbain du point de vue de la durabilité ?

Nous devons constater que la question du développement durable reste difficile à appréhender par les équipes. Pour l'ensemble de nos concitoyens, la recherche du développement durable consiste à intégrer la préoccupation environnementale. Ce n'est pas complètement faux mais c'est souvent interprété comme si la préoccupation environnementale ne laissait aucune marge de manœuvre. En fait, intégrer la question environnementale consiste le plus souvent à rester sous des seuils admissibles et il y a généralement plusieurs façons de le faire, qui toutes ont des avantages et des inconvénients sociaux ou économiques.

Il ne suffit donc pas superposer une conception de la mobilité durable (des transports économes en ressources énergétiques non renouvelables) à celle de la forme urbaine durable (la densité et la mixité) pour faire des villes durables. Or, la plus part des équipes, sur ce thème du moins, n'ont pas dépassé ce niveau d'analyse.

A mon avis, intégrer les préoccupations de durabilité signifie surtout de regarder comment des objectifs différents également pertinents dans leur champ peuvent se contrarier mutuellement. Nous ne devons plus penser ville achevée, imaginée par je ne sais quel grand horloger omniscient et artiste de surcroît, mais considérer la ville comme une production systémique dans lequel une multiplicité d'acteurs ont chacun une marge de liberté plus ou moins grande dont les effets sont plus ou moins heureux pour l'ensemble de la collectivité. Curieusement, l'équipe Portzamparc, avec son propos sur l'antagonisme Hermès /Hestia était peut être l'équipe qui avait le mieux intégré cette interprétation de la durabilité. Et pourtant ce fut aussi celle qui voulant se démarquer de la ritournelle quasi religieuse du discours sur le développement durable a botté en touche en considérant que pour elle « durable » voulait dire au contraire « transformable ». La pirouette n'est pas

sans signification, car il est vrai que le discours sur la durabilité se transforme souvent en éloge de la ville d'hier. Mais c'est quand même une pirouette.

Le fait métropolitain soulève des contradictions, a-t-il été dit par plusieurs équipes. Si on considère que la métropole, comme le propose l'équipe Portzamparc, est à la fois plus et autre chose que le fait urbain (que la ville), ces contradictions lui sont-elles spécifiques ? Je crois que cette spécificité est à la fois affaire de taille et de nature de la structure économique.

Voyons d'abord la question de la taille dont l'analyse est la plus complexe. Avant l'industrialisation la contradiction principale qui limitait le développement urbain était la disponibilité des ressources agricoles. La Rome antique pour avoir un million d'habitants avait besoin d'un vaste empire. Le développement économique et tout particulièrement l'industrialisation allégea cette contrainte mais sans rendre immédiatement caduque la nécessité de la densité. La contradiction principale à cette époque fut celle qui liait développement à entassement, et l'urbanisme moderne naquit de la volonté de résoudre cette contradiction. L'hygiénisme et la réforme sociale inspirèrent profondément et fort longtemps les initiatives urbanistiques, même quand la contradiction principale développement/entassement n'était plus vraiment là. Nous lui devons le logement social, les zones d'urbanisation prioritaires, les villes nouvelles, et même le plafond légal de densité (instrument de pénalisation fiscale de la construction dense)... Mais c'est en fait la mobilité facilitée qui, depuis environ cinquante ans dans les pays développés, permit à la ville de se redéployer. Mais paradoxalement, l'effet sur les prix immobiliers, que la contradiction induisait, se manifeste à nouveau alors que la contradiction n'est plus là. Depuis le maximal de détente qui caractérisa le début des années 80 (maximum repérable par la diffusion de la vacance dans les différents types de parcs), le marché du logement s'est lentement retendu pour exploser dans les années 2000. Si nous gardons en mémoire nos schémas antérieurs d'interprétation des évolutions des marchés urbains, cette inversion est incompréhensible. En particulier, le rythme d'accroissement des emplois urbains n'a rien à voir depuis vingt ans avec ce qu'il fut pendant les « trente glorieuses ». *Le marché se retend quand la progression des emplois diminue et que la disponibilité du foncier en zone périurbaine n'a jamais été aussi grande.* Tout cela n'est pas logique. Il est vrai que nous n'avions pas anticipé l'importance que les ménages allaient donner à *la taille de leur logement* et en conséquence le prix qu'ils étaient prêts à mettre pour y parvenir mais il n'y a pas que cela. En fait, si la grande ville est toujours plus productive, sa croissance peut être fragilisée par la difficulté de contrôler les effets négatifs *du plus haut niveau de compétition pour l'espace* qui la caractérise depuis que la mobilité en son sein a été considérablement améliorée. Beaucoup plus de personnes peuvent convoiter le même bien et c'est là la contrepartie du souci d'élargir ou d'unifier le marché de l'emploi pour garder tous les avantages économiques de la taille et de la diversité de la grande agglomération.

Ces effets négatifs n'apparaîtraient pas s'il n'y avait pas de rétention foncière (des propriétaires ou des institutions), si l'ouverture à l'urbanisation était suffisante, et si la densification était partout celle que le marché permet. L'abondance foncière périurbaine (devenue fort relative car les communes ne la dilapide que fort lentement ce qui accentue l'éparpillement) semble avoir produit une pénurie d'espace constructible dans les parties agglomérées des villes (pour l'habitat et le prix désiré).

Dans ce contexte contraint, les logiques de localisation des ménages et des entreprises étant différentes, la facilité supplémentaire à se mouvoir n'engendre pas le rapprochement (*ni spatial ni temporel*) de l'emploi et de l'habitat mais au contraire leur éloignement. Certains ménages s'éloignent par choix (recherche d'espace ou d'entre soi), et d'autres par obligation, ne trouvant rien qui leur convienne (prix taille) près de leur emploi. Autrement dit, l'hyper choix des ménages mieux fortunés induit le moindre choix

des ménages moins fortunés. Les kilomètres supplémentaires des premiers induit les kilomètres supplémentaires des seconds. Parallèlement certaines entreprises continuent de se concentrer là où l'habitat est déjà insuffisant, même si globalement l'emploi est globalement moins concentré qu'autrefois. De ce fait, rendre la mobilité plus facile ne fait plus ni gagner de temps ni ne réduit le coût du logement. Tout fonctionne à la limite du supportable, mais fonctionne.

La crise des *subprimes* américaine a plusieurs causes : le grand nombre des pauvres, le comportement des banquiers, les rapports sino-américains, que sais-je encore ; mais on oublie d'ajouter cette chose qui nous crève si bien les yeux qu'on ne la voit plus, que les métropoles sont simplement toutes devenues plus chères. *La ville n'est plus seulement la projection spatiale des inégalités inhérentes au système de production mais devient elle-même une source privilégiée de profits spéculatifs.* Comme le dit Saskia Sassen (*Le Monde* du 21 Avril 2009), les villes sont devenues, ces dernières années, des produits financiers.

Les infrastructures seaturent mais ponctuellement dans le temps et l'espace, et l'accroissement de leur capacité exige des élargissements qui relancent une dynamique d'aménagement toujours plus consommatrice de mobilité. Chacun peut alors constater que pour avoir un travail pas mieux payé, le coût du logement est plus élevé (pour plus petit, moins confortable ou plus loin), et le temps comme le coût d'accès au travail également. Cette qualité résidentielle plus faible que dans d'autres villes réagit sur l'attractivité de la région tant pour les entreprises que pour les ménages. Elle accélère le départ des retraités et de certains actifs, ou suscite une désindustrialisation (du fait du coût de la main d'œuvre « qu'implique » coûts des logements et des transports) engendrant des délocalisations de plus en plus éloignées. Il s'agit plus d'une stagnation que d'une décroissance. Mais c'est une donnée nouvelle pour les très grandes agglomérations des pays développés qui étaient habituées à se développer plus vite que les petites. La paradoxale loi des rendements croissants qu'avait constaté la géographie économique semble trouver sa limite, au moins temporairement. *Cette situation est contrôlable à condition de la comprendre.* Dans une agglomération plus petite le processus est moins marqué entre autre parce que la périurbanisation peut plus facilement son rôle de soupape.

La campagne n'est jamais trop loin des emplois. Dans une grande métropole, cela ne suffit pas. Du fait de la ségrégation à plus grande échelle, les logements qui manquent ne peuvent, sans intervention correctrice du fonctionnement du marché, être localisés là où ils diminueraient les temps de déplacements. Plus la ville s'accroît en se ségréant, plus les besoins de mobilités s'accroissent et sont coûteux à satisfaire. Il devient nécessaire de trouver un compromis entre les capacités financières des collectivités pour faciliter la mobilité et ouvrir à l'urbanisation, éviter l'excès de concentration spatiale de l'emploi mais aussi l'excès de leur dilution, éviter une trop grande discordance entre les caractéristiques du parc des logements et celui de la structure des emplois. Compter pour cela sur le dynamisme opérationnel (et donc sur le marché) ou sur la réglementation des sols (ce qui est le cas actuel) sont des solutions parfaitement vaines. *Il devient nécessaire de mettre au point des fiscalités de la mobilité et des localisations qui jouent un rôle de régulation, afin de pouvoir lutter contre les excès de concentration des entreprises et de ségrégation sociale de l'habitat.* La planification spatiale même complétée par une programmation avisée trouve la limite de son efficacité, car c'est d'abord un problème de maîtrise des flux financiers. *L'incapacité du système institutionnel à mutualiser des moyens financiers pour harmoniser les politiques d'aménagement et de déplacements* (les mettre à niveau entre elles pour que l'insuffisance de l'une par rapport à l'autre ne dérègle pas l'ensemble) provoque l'envolée des prix fonciers. D'après l'Insee, le prix du terrain représentait, en 2007, 56% de la valeur du logement contre 20% en 1978. En moyenne nationale sa valeur a progressé de 572% tandis que le bâtiment seul ne gagnait

que 32%⁶. Les deux régions où ces chiffres culminent sont l'Île de France et la région PACA. En Île-de-France, ceci se manifeste, bien que la croissance de l'emploi soit faible, parce que le vieillissement suffit à induire une demande soutenue en logement et en PACA du fait surtout de la forte immigration qui résulte de l'accueil croisant des touristes et des retraités et d'un développement économique supérieur. Cette cherté de la grande ville explique que moins de ménages puissent être propriétaires. Par rapport à la moyenne française, 10% de moins des ménages franciliens sont propriétaires de leur logement.

Dans une agglomération dont la taille rend plus difficile l'ajustement des marchés par la périurbanisation, parce que les espaces plus facilement constructibles sont plus loin, il ne faut plus compter uniquement sur la mobilité quotidienne (*se déplacer*) mais pouvoir aussi compter sur la mobilité résidentielle (*pouvoir déménager*) comme Laurent Davezies (dans l'équipe Portzamparc) le signale en évoquant l'exemple de Los Angeles. Pour la puissance publique, il faut pouvoir équilibrer les politiques d'aménagement et de déplacement l'une par rapport à l'autre. Cela suppose un interventionnisme permanent puisque le marché (les préférences manifestées par les acteurs urbains) pousse certaines entreprises au moins à la concentration et les ménages à la ségrégation. Ainsi, plus d'égalité dans la mobilité (*se déplacer*) peut induire plus d'inégalité dans la mobilité résidentielle (*pouvoir déménager*). *C'est pourquoi il faut une gouvernance de la région qui puisse disposer d'une fiscalité régulatrice de la mobilité et des localisations, lui donnant une capacité de redistribution de ressources collectées pour faire ce que le marché ne saura jamais faire tout seul.* Seule l'équipe Descartes a abordé cette question. Un bon schéma sans moyens adaptés de gouvernance ne permettra jamais d'atteindre les objectifs programmés aussi judicieux soit-il. Mais cette recherche d'une meilleure gouvernance est loin de se limiter à la recherche du périmètre pertinent des institutions. Elle doit également contenir les nouveaux principes qui permettraient à la fiscalité de servir les objectifs communs à une pluralité d'institutions.

Dans les métropoles, cette situation est amplifiée, à taille égale, par le fait que certains des emplois métropolitains ont besoin de se concentrer où à défaut de rester suffisamment accessibles les uns aux autres. Cela introduit donc la question (que de nombreuses équipes se sont posées) de la répartition spatiale souhaitable des polarités métropolitaines et du réseau qui doit garantir l'intensité de leurs interrelations...

... Faut-il compléter les RER existants par un moyen de transport collectif périphérique de niveau métropolitain ?

Suivant les équipes, le réseau RER actuel est considéré dans la même catégorie d'usage que le tram ou le métro, alors que pour d'autres il est assimilé à une quasi prolongement des TGV ou des lignes aériennes pour desservir les concentrations d'emplois métropolitains (qu'on peut définir comme ceux qui rayonnent beaucoup plus largement que leur bassin d'emploi). Cette hésitation à définir comment définir le rôle du RER dans le système de déplacements est caractéristique de la situation parisienne. Le choix du parti des Villes nouvelles a rendu relativement naturel le compromis consistant à desservir l'emploi et les grands équipements métropolitains avec les mêmes grandes infrastructures. Ce compromis n'est pas strictement une originalité parisienne mais l'importance qu'on lui a donné est peut être une spécificité. La mesure d'exploitation qui le rend possible consiste à alterner des dessertes omnibus ou semi directes. L'inconvénient est une perte du débit maximal mais ce n'est pas l'inconvénient le plus important. De cette façon, les transports collectifs finissent par présenter les mêmes inconvénients que les autoroutes urbaines, car tout est d'abord affaire de *vitesse*. En plus, ici, la tarification non proportionnelle à la distance amplifie l'incidence de la vitesse et signifie bien que ce réseau a vocation à unifier le bassin d'emploi, c'est-à-dire que l'on attend de l'organisation de la mobilité ce que

⁶ Cité par Isabelle Rey-Lefebvre dans un article du *Monde* d'avril 2009 intitulé : « Quand la crise immobilière devient populaire ».

l'aménagement n'a pas permis. La confusion des deux rôles des voies rapides urbaines comme des RER (desservir finement l'emploi et prolonger le réseau interurbain) aboutit à un degré de niveau concurrentiel entre les « sous territoires » franciliens que le système institutionnel est incapable de gérer, aussi bien techniquement que financièrement ou politiquement. Aussi la question se pose-t-elle maintenant de continuer ou non à faire des dessertes lourdes entre les périphéries qui cumulent ces deux rôles en leur donnant la même importance relative que pour les voies rapides urbaines et RER actuels.

La solution que le SDRIF (« Arc Express ») a choisi d'étudier, comme celle que Christian Blanc a défendue, combine *trois objectifs*, en accordant à chacun d'eux un poids différent. Le premier objectif consiste à *dévier les flux* qui passent inutilement par le centre en faisant *un métro circulaire* qui renvoie les correspondances qui se font actuellement au centre en proche périphérie. Le deuxième objectif cherche à *faire gagner le plus de temps aux ménages de la première couronne* pour leurs trajets vers le centre ou la périphérie et à plus utiliser les transports collectifs. Le troisième est de *faciliter une déconcentration des emplois* qui devraient *permettre l'émergence de polarités métropolitaines en périphérie*. Nous sommes dans une démarche classique de massification des flux de diverses natures pour mieux justifier des infrastructures plus puissantes.

Mais on peut s'interroger sur l'intérêt d'atteindre tous les objectifs en même temps. Aussi allons-nous examiner les réponses possibles à chacun d'entre eux isolément avant d'examiner comment associer éventuellement tout ou partie de ces objectifs entre eux dans la solution à imaginer.

- Le premier objectif peut être atteint autrement que par le renforcement des capacités de déplacements. Il serait plus judicieux de réduire les distorsions locales entre la structure localement des parcs de logement et d'emploi. Cela supposerait, par exemple, d'accepter des emplois nouveaux à La Défense (prédits avant la crise financière : 30 000 supplémentaires d'ici 2015) qu'à la condition de produire des logements nouveaux adaptés (permettant de réduire la distorsion actuelle entre emploi et habitat), là où les capacités en déplacements le permettent. Ce n'est pas une solution simple et c'est bien pour cela qu'il faut *élargir la gestion de ce problème au champ de la fiscalité locale*. Cette solution serait la plus efficace et la moins coûteuse, mais suppose des réformes institutionnelles conséquentes en particulier sur la fiscalité.

- Le deuxième objectif (mieux desservir la première couronne) exige effectivement des investissements importants. Mais compte tenu des analyses précédentes, ce n'est pas un nouveau métro qui résoudra le problème, tant que les politiques d'aménagements ne contrarient pas les opportunités de concentration d'emploi et de ségrégation sociale que l'amélioration des déplacements induira naturellement. Si on ne cumule pas les deux premiers objectifs, les volumes de trafic concernés par ce seul deuxième objectif, justifient seulement de mailler la périphérie de bus rapides ou de tramway (là où il y a des enjeux d'espaces publics). Ils pourront s'enterrer ponctuellement pour atteindre la vitesse désirée. Cette vitesse ne sera pas définie pour gagner du temps mais pour satisfaire des *objectifs d'aménagements, de qualité urbaine* ainsi que des *niveaux d'accessibilité*.

La vitesse utile sera donc celle qui permet de donner à chaque personne habitant un logement donné d'avoir une accessibilité suffisante à l'emploi pour ne pas devoir déménager trop souvent en cas de changement d'emploi, par exemple pouvoir accéder à 60% des emplois de l'agglomération en moins d'une demi heure.

Réciproquement, il convient que chaque emploi localisé puisse accéder en un temps raisonnable à un logement compatible avec ses goûts et ses revenus (*c'est la question de l'Habitat et des parcours résidentiels*). Ce ne sera pas possible si le nombre de compétiteurs pour les logements n'excède trop notablement le parc de logement situé à moins d'une demi-heure de l'emploi concerné. Il conviendra donc d'éviter les

concentrations trop typées d'emploi. C'est bien sûr une façon de raisonner différente de celle qu'utilise depuis toujours le gestionnaire des transports (RATP, SNCF, STIF) qui n'a toujours pas une *compréhension systémique de la réalité urbaine*⁷. La fiscalité des localisations croisée avec la fiscalité de la mobilité permettra de garantir ce double objectif et donnera les moyens d'investir pour corriger « les dérapages ».

Enfin, la vitesse de ce réseau devra être ni trop élevée, ni insuffisamment élevée pour faciliter l'émergence ou le renforcement d'une *vingtaine de centres d'agglomérations* et de beaucoup plus de *pôles de proximité* plus modestes. Ce sera donc des options d'aménagement qui décideront de la vitesse utile du réseau à concevoir et c'est précisément cela la définition du chronoaménagement. Ces transports collectifs pourront rester en surface en utilisant l'emprise du réseau routier actuel qu'il faudra progressivement renforcer car le maillage actuel du réseau routier intermédiaire (entre la desserte de quartier et les voies rapides) est trop insuffisant en première couronne. Il y aura sans doute plus d'argent à mettre sur le renforcement de ce réseau intermédiaire (*des routes, c'est un comble !*) que sur les transports collectifs ferroviaires. Mais il s'agira de *voies lentes* qui permettront de faire au passage du *renouvellement urbain*.

- Le troisième objectif concerne la *desserte des polarités métropolitaines*. Là, le problème est plus qualitatif que quantitatif, car cela ne concerne pas des flux considérables. Réussir la déconcentration des emplois métropolitains sans les éparpiller (du moins ceux dont l'usage du sol est intensif pour les distinguer des emplois métropolitains dont l'usage du sol est extensif comme les emplois de la logistique par exemple) suppose de concentrer ces emplois dans des lieux fortement accessibles tant aux deux autres plus grandes polarités métropolitaines déjà constituées (8^e arrondissement parisien et La Défense) qu'aux portes de la région vers les autres régions françaises et l'international (les grands aéroports et les gares TGV). Avoir un réseau de transport collectif rapide interconnectant entre eux ces pôles (nouveaux ou anciens) et ces portes et bien relié aux réseaux des transports collectifs internationaux ou locaux paraît une solution aussi élégante qu'efficace ; et plusieurs équipes ont cherchés des solutions de cet ordre. Le projet de Christian Blanc a donné plus d'importance à cet objectif que le SDRIF. Mais il ne s'agit pas de satisfaire des flux importants mais de garantir un *haut niveau d'accessibilité*, ce qui peut très bien être obtenu par des voies réservées aux taxis et à des bus rapides et fréquents, le temps de réaliser les opérations d'aménagement justifiant des moyens de déplacement éventuellement plus lourds. Autrement dit, si on en reste à cet objectif, il est déjà accessible sans investissement lourd.

Par conséquent, les raisonnements justifiant des moyens lourds ne valent, me semble-t-il, que si l'on cherche à satisfaire plusieurs objectifs en même temps.

Le point éventuellement faible du raisonnement précédent concerne le premier objectif. En effet, on peut faire valoir que si le coût du pétrole renchérit fortement des modifications de comportements des usagers actuels renverront probablement vers les transports collectifs trop de personnes par rapport aux capacités disponibles. Ce serait bien mal préparer le futur que de se satisfaire de moyens en transports collectifs déjà saturés. Je n'ai pas les informations sur les flux me permettant de réfuter cet argument. Mais on peut aisément savoir pour un transfert modal d'un certain niveau global là où les capacités du réseau actuel des transports collectifs viendront à manquer et en quelle proportion. Supposons que les politiques de rééquilibrage des parcs de logement et d'emploi soient trop longues à dégager une marge de capacité nouvelle pour accueillir des utilisateurs de la voiture qui reviendraient aux transports collectifs. Faut-il dans ce cas combiner le premier objectif avec le deuxième ou avec le troisième ?

⁷ La culture professionnelle du Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF - ex STP) est hermétique à cette dimension qui ne sera donc probablement pas prise en compte dans l'exercice de révision du PDU régional (mené actuellement sous son autorité).

La solution du SDRIF cumule surtout les deux premiers objectifs, celle de Christian Blanc surtout le premier et le troisième. Mais la solution trouvée par l'équipe Portzamparc également. Elle me paraît présenter plus d'intérêt, non seulement d'un point de vue financier mais également d'un point de vue de l'aménagement en cherchant plus à densifier les possibilités d'interconnexion qu'en cherchant à augmenter la vitesse moyenne d'accès à l'emploi. Elle donne plus de chance d'avoir la capacité politique et financière de porter les politiques d'aménagement qui s'imposent (foncier, logement) et ou de déplacements en première couronne (deuxième objectif) avec en particulier le renforcement du maillage du réseau de voirie intermédiaire.

Mais pour résoudre la saturation actuelle n'a-t-on que la massification de flux différents rendus plus rapides ? De même qu'on peut à l'avenir ne pas ajouter d'autoroutes nouvelles si on les réserve à certains usagers, et en compensation renforcer le réseau viaire intermédiaire plus lent, on pourrait imaginer un tramway (entre Châtelet et Etoile), doublant la ligne 1 du métro et le soulageant du cabotage. Pourquoi toujours résoudre les bouchons par plus de rapidité si ce sont les flux courts les plus « encombrants » ?

La démarche des dix équipes illustre donc bien tout l'intérêt de travailler de façon ouverte et créative en partant des objectifs d'aménagement ou d'accessibilité. Elle pose clairement la question de l'invention de nouvelles méthodologies. Elle permet d'ouvrir des problématiques au lieu de les fermer au profit d'un bras de fer inter-institutionnels dont la puérilité surprend toujours. Il est plus que temps de refonder une approche non « économiciste » de la mobilité. Il est plus que temps d'inventer des modes de gouvernance de la « région-métropole » fondés sur des dialogues constructifs. Faut-il dix architectes pour faire un médiateur ? Peut être cette consultation contribuera-t-elle à débloquer une situation curieuse où on ne sait plus très bien comment des décisions communes peuvent se construire entre les institutions. Espérons-le.

Domage que le Président de la République n'ait pas lu cet article avant de faire son discours. Il a pourtant repris une de mes formulations en disant qu'il fallait dans le futur pouvoir déménager aussi facilement que l'on pourrait se déplacer. En disant cela je voulais dire qu'il était temps que les investissements publics dans l'aménagement puissent venir corriger les effets pervers du surinvestissement passé dans les voies rapides urbaines. Il reprend la phrase mais l'interprète à l'envers en faisant de l'investissement dans la mobilité une priorité (les 35 milliards des deux métros plus le TGV jusqu'au Havre, sans compter tous les tramways locaux).

En plus, il veut financer les transports collectifs en piquant la plus-value foncière qui est un coût d'aménagement. C'est donc bien qu'il ne se préoccupe pas de financer l'aménagement autrement que par le jeu du marché. Les transports collectifs seront-ils aux franciliens ce que furent les statues de pierre aux habitants de l'île de Pâques ? Quelqu'un lui a-t-il dit qu'en France chaque kilomètre parcouru en transport collectif coûte⁸, en moyenne et pour l'instant, 18 centimes d'euro à la puissance publique ou aux entreprises (contre 2 centimes pour un kilomètre en voiture). Donc, combien de milliards en fonctionnement induisent ces milliards en investissement ? Décidément, l'État est généreux mais à

⁸ Jean-Pierre Orfeuill, *Pour une approche laïque de la mobilité*, Editions Descartes et Cie, octobre 2008, 173p.

condition d'utiliser l'argent des autres institutions. Quand on a pris l'habitude de distribuer des milliards aux banques, les milliards pour les transports collectifs deviennent évidemment des sommes dérisoires.

Après tout, il est de bonne guerre avant une élection régionale de donner le mauvais rôle, celui de rabat joie sans ambition, à l'adversaire. Tant pis pour la démocratie. Cela confirme bien que la sphère politique est rentrée dans un délire communicationnel, ou toutes les surenchères tactiques sont possibles puisqu'on peut surfer sur l'ignorance des masses comme celle des journalistes qui n'informent plus mais se contentent de se faire l'écho des fantasmes ou des peurs qui saisissent des citoyens décervelés.

Nos architectes vont-ils rentrer en résistance ou se dépêcher d'aller s'installer en province maintenant qu'ils savent que le roi est nu et le bateau ivre ? En tout cas, pour reprendre mon titre, ils ne sont plus les professionnels de l'illusionnisme. Le jeu politique amène à beaucoup mieux. J'attends la suite.

Marc WIEL, mai 2009