

Inventer une planification qui donne priorité aux politiques urbaines amont plutôt qu'aval

Présentation à la réunion publique à Jouy-en-Josas, le 30/11/2010

Contribution au débat public déposée le 02/12/2010

Marc Wiel

Le thème de ce soir est celui des « territoires de projet ». Je suis très partisan de territorialiser des projets, mais pas de mettre cet objectif en amont d'une démarche de planification qui se voudrait stratégique et accordée au développement durable.

Pour moi la planification ne peut plus être « physique » (un schéma cartographié donnant priorité aux choix morphologiques à l'image de celle des années 60/70), ni être une opération de « marketing urbain » sous prétexte de mobilisation des acteurs (comme pour certaines villes dans les années 90/2000). Ce que nous devons inventer, sans nous réfugier derrière un principe de précaution qui tétaniserait les initiatives, est une planification « adaptable aux aléas de demain ».

Ces aléas concernent l'environnement, l'attractivité, et les conditions de vies des Franciliens. Il n'y a pas d'accord entre experts sur les relations entre ces risques, comment ils se commandent ou non mutuellement. Pour cette raison il n'y a pas de diagnostic partagé. J'avancerai ici mon propre diagnostic.

Je partirai de la bizarrerie théorique que nous constatons depuis que nous faisons des enquêtes de déplacements. Investir dans les améliorations de déplacements ne fait gagner de temps que pour une toute petite minorité de déplacements urbains (ceux liés aux activités métropolitaines) et à la plupart des échanges interurbains (entre bassins d'emplois distincts).

Il y a quelques années les chercheurs dans ce domaine disaient que la vitesse à faible coût incitait à aller plus loin et qu'ainsi elle nous faisait mieux profiter des « aménités urbaines ». Puis nous avons fini par comprendre qu'en fait ces facilités supérieures de déplacements pour l'essentiel consommées par des ménages et des entreprises qui se « relocalisaient » (et pas seulement dans les secteurs périurbains). On avait gagné autre chose que du temps. On avait gagné de l'espace, un choix plus exigeant du voisinage, de la productivité, etc. Lentement, la ville se recomposait via les marchés urbains (foncier, immobilier, de l'emploi et des services).

Ville et mobilité faisaient « système », mais tout le monde persiste encore à les penser indépendamment l'un de l'autre, ce qui signifie sans doute qu'Edgar Morin n'a pas encore réussi à familiariser la notion de pensée complexe.

Nous continuons à nous leurrer en donnant foi à des représentations simplifiées des choses, souvent teintées d'idéologie, qui sont autant d'illusions dangereuses. Citons-en quelques-unes en rapport avec notre propos : aller vite fait gagner du temps, l'accessibilité est toujours propice au développement économique, la densité peut contrarier l'étalement urbain, ou encore qu'il est possible de faire baisser les prix des logements en construisant plus... Tout cela est faux. Mais ces idées-reflexes alimentent des convictions qui nous entraînent vers les plus mauvaises solutions pour gérer les difficultés tant actuelles que futures.

Quand on facilite les déplacements (que le coût en temps et en argent diminue) l'impact sur l'organisation de l'espace est de trois ordres, suivant le « niveau territorial » concerné :

1. Niveau quartier : les pôles de proximité se redéployent, grossissent, donc se raréfient, et sont donc de moins en moins de proximité. Pour les déplacements pour s'y rendre on ne peut donc gagner de temps en allant plus vite. On peut gagner autre chose...
2. Niveau bassin d'emploi (à ne pas confondre avec « agglomération » même si longtemps les deux notions furent identiques) : pour accéder d'un lieu travail à un logement (car nous choisissons plus souvent le second que le premier), la facilitation de déplacement fait momentanément gagner du temps et allège les prix des logements, mais ce processus est vite rattrapé par la ségrégation sociale croissante et une répartition des activités (concentration ou éparpillement) variable suivant leur nature qui toutes deux ont été initiées par cette facilitation mais rapidement trouvent leur propre dynamique. Si bien que pour ce niveau le Francilien perd vingt minutes en moyenne par jour, par rapport au provincial...

3. Niveau métropolitain (liés aux activités rayonnant au-delà du bassin d'emploi), la vitesse peut ici faire gagner du temps et cela est favorable au développement économique. Mais il s'agit d'une faible quantité de déplacements et il convient de leur donner satisfaction sans prendre le risque de rompre les «équilibres urbains» des deux niveaux territoriaux précédents. Des solutions ferroviaires classiques et des couloirs réservés sur autoroutes peuvent faire l'affaire. Ce n'est pas avec des transports qu'on fixe les investisseurs étrangers. Si c'était vrai, ce serait trop facile d'être copié.

Il faut donc retenir que les mobilités (et non « La » mobilité) permettent de construire des «équilibres urbains» différents entre des acteurs urbains (ménages, entreprises, et institutions) différents qui sont en compétition pour s'approprier l'espace. Ces acteurs en concurrence recherchent en même temps une coopération entre eux grâce à cette même mobilité. Nous touchons là à l'ambivalence même de la mobilité qui apparemment sert à cette chose simple qui s'appelle « se déplacer » mais qui, au-delà, construit les rapports de coopération/concurrence entre les territoires.

Ainsi, alors que la vitesse ne permet pas de gagner de temps, sauf en de rares exceptions, la recherche-t-on quand même, en voulant décider simultanément de la morphologie urbaine... comme si densité et vitesse étaient naturellement compatibles, sans réclamer un rigoureux encadrement par de coûteuses politiques publiques complémentaires. La plupart des grandes métropoles ont fait (plus certaines que d'autres) l'erreur de multiplier les autoroutes urbaines, et certaines, comme nous ici, ont en plus voulu faire des villes nouvelles. Nous avons de ce fait encore plus perdu la maîtrise de l'urbanisation et notre façon de décentraliser les compétences entre les institutions a encore aggravé cette perte de maîtrise. Mais l'Etat ne sait pas évaluer ses politiques et puisqu'il a la science infuse c'est de toute façon inutile.

Maintenant, certaines de ces grandes métropoles s'imaginent se convertir au développement durable en multipliant des réseaux de transports collectifs rapides. Elles n'ont toujours pas compris qu'avant de chercher à favoriser un mode de déplacement par rapport à un autre, il fallait « doser » la facilité de se déplacer suivant le type de déplacement, pour maîtriser les «équilibres urbains» qui structurent les quartiers, les bassins d'emploi (plus ou moins chevauchants), et l'organisation des grandes aires métropolitaines (qui associent de nombreux autres bassins d'emploi non chevauchants).

Elles s'interdisent ainsi de redevenir vivables. Je ne prétends pas que la vitesse soit un bien ou un mal, je dis seulement que son usage réclame, selon le contexte, de réfléchir aux priorités à mettre entre les diverses politiques urbaines qui sont influencées par les options sur la vitesse. Nous cherchons un même niveau de service dans les performances des transports, sans trop nous soucier du type de déplacement concerné. C'est que depuis toujours nous voulons, pour des raisons financières, massifier les différents types de flux de déplacements sans comprendre que cette option va nécessiter des politiques publiques correctrices, en aval de l'acte de construire, qui sont extrêmement coûteuses. Elles s'appellent des aides aux logements sociaux ou non sociaux, des transports collectifs subventionnés, des politiques de la ville, etc.

Nous ne lions pas ces politiques publiques correctrices à l'embrasement de la compétition pour le sol que nous avons provoqué par le niveau de service indifférencié des transports. On ne sait pas que le prix des logements n'est pas lié à la pénurie de logement (qui est réelle et a d'autres inconvénients) mais à la richesse des populations amplifiée de l'écart (que l'on n'arrive pas à résorber) entre facilité de déplacement et discordance locale croissante entre nature et quantité de l'emploi et nature et quantité d'habitat (comme nous l'avons précédemment dit). C'est cet écart non résorbé qui fait accepter des logements plus petits et plus chers. C'est ce qui fait que 10% des ménages franciliens qui ont les revenus pour être propriétaires (s'ils vivaient en province) ne peuvent être propriétaires en Île-de-France, et que la région la plus riche de France est aussi celle qui a le plus de logement sociaux. Il ne s'agit pas d'une fatalité mais d'un mécanisme de marché qui attend sa régulation sociale et qui a défaut affaiblit l'attractivité économique de la région.

Est ignoré, que, seules des politiques en amont dans trois domaines – foncier, réglementaire et fiscal à la fois pour atténuer la discordance emploi/habitat et pour que le coût de la mobilité pour l'usager tienne compte des conséquences sur l'aménagement – peuvent contenir le coût des politiques publiques correctrices en aval.

On s'accroche de ce fait à des recettes inefficaces, la densification réglementaire ou des grands projets mirifiques, qui sont autant de paris mal fondés, alors qu'il faut commencer par arrêter de mettre de l'huile sur le feu de la compétition pour le sol, et donc réviser en profondeur les conditions actuelles des mobilités et du financement de l'aménagement avant celui des infrastructures de transport.

C'est l'illusion de l'urgence qui compromet l'avenir. Il ne faut plus se ruer sur le bon dessin de la bonne ville (que ce soient les villes nouvelles ou leur version modernisée que sont les pôles de compétitivité), avant cela il faut trouver la façon de financer les politiques publiques « d'aval » à partir des enrichissements sans cause induits par l'aveuglante insuffisance des politiques publiques « d'amont ». Il est vrai que contrairement aux politiques d'aval les politiques d'amont ne sont défendues par aucun lobby.

La cohérence entre l'urbanisme et le transport n'est plus physique (densifier autour des gares) mais stratégique (organiser des flux financiers régulateurs des inconvénients que l'on veut éviter). Le SDRIF comme la démarche du Grand Paris vont partiellement dans la bonne direction (elles veulent chacune relancer la construction freinée, entre autre, par l'actuelle organisation institutionnelle) mais elles persistent aussi dans des erreurs. Elles se trompent toutes les deux en oubliant que la progressive réorganisation de l'accessibilité routière (affectation des vitesses, péages sélectifs) est aussi importante que l'investissement dans les transports collectifs. Que pour ces derniers le critère principal n'est plus le gain de temps mais les équilibres urbains dont la « non maîtrise » crée les conditions d'une congestion larvée mal interprétée car uniquement considérée comme une insuffisance d'offre en déplacements.

Elles ne donnent pas la priorité au financement de l'aménagement, pariant illusoirement l'une à l'excès sur la densification, l'autre sur une taxation des plus values pour financer le transport. Les plus values ne résultent plus, et de très loin, des facilités du transport et ce n'est plus lui qu'il importe de financer en priorité (même si des améliorations « plus locales que métropolitaines » des transports publics sont impérieusement à mener). Les plus values doivent retourner à l'aménagement¹.

L'Etat, depuis Haussmann (qui inventa la banlieue avant que ses successeurs n'inventent les ZUP, les villes nouvelles et la politique de la ville) court après des solutions qui soulèvent autant, sinon plus, de problèmes qu'elles n'en résolvent. Son absence de confiance suffisante dans les acteurs locaux, stimule un excès de zèle monomaniacal qui le condamne à la faute ou, au mieux, à l'imperfection. C'est en redevenant un arbitre extérieur, facilitateur de l'invention de compromis entre les collectivités locales, qu'il permettra à l'Île-de-France de résoudre ses contradictions. Il lui faut rentrer dans son rôle.

Il faut que la Région puisse disposer des compétences qui lui permettent de stabiliser les rapports de concurrence entre ses composantes. La question du projet « physique » d'aménagement (identifier des territoires de projet) est seconde sans être secondaire.

De même comparer Arc Express et la double Boucle (le grand huit) n'a pas de sens car la dynamique de rivalité institutionnelle en se cristallisant a empêché à la démarche technique de suivre un cours normal. Puisque les gains de temps sont devenus illusoire il faut trouver de nouveaux moyens d'évaluation. Il ne faut pas que l'obsession de desservir la Défense à partir des aéroports induise à grande échelle, une démarche insoutenable du fait des politiques correctrices qu'elle impliquera.

La clef du problème (pour garantir le développement social économique et environnemental) va supposer de mieux combiner mobilité résidentielle (pouvoir déménager) et mobilité quotidienne (pouvoir se déplacer) comme d'ailleurs le président de la République l'a très bien dit (sans doute sans en comprendre toutes les implications) dans son discours sur le Grand Paris au terme de la grande consultation des grands architectes. Si on joue tout sur le deuxième terme (se déplacer) on bloque le premier (déménager). L'Etat ne peut plus maîtriser cela seul mais la région a besoin du pouvoir législatif de l'Etat. L'architecture institutionnelle actuelle est trop mal faite pour prétendre y parvenir commodément et rapidement. Reste comme la piste prometteuse que je privilégie de redéfinir une fiscalité (des localisations et de la mobilité et non des plus values) utilisant intelligemment (en amont plutôt qu'en aval) les fonds publics là où une analyse commune aura identifié des priorités.

¹ J'ai détaillé ces analyses et fait tout un ensemble de suggestions dans un ouvrage qui va prochainement sortir chez l'Harmattan et dont le titre sera : « Le Grand Paris, premier conflit majeur né de la décentralisation ».