

QUELLE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE POUR L'ILE DE FRANCE ?

Marc WIEL

Article paru dans le numéro 358 janvier Février 2008 de la revue Urbanisme intitulée « Gouverner ».

En tant que Brestois, donc provincial, je suis l'actualité des débats sur l'aménagement de l'île de France avec intérêt, curiosité, perplexité... et finalement découragement... Il est permis de se demander, compte tenu des grandes manœuvres qui ont actuellement lieu, ce qui sortira des démarches en cours. Je donnerai ici mon point de vue de provincial, car beaucoup de provinciaux, souvent d'ailleurs anciens franciliens, se considèrent faire plus ou moins partie de la métropole parisienne sans être du tout frustrés, bien au contraire, de ne pas y habiter de façon permanente

Une qualité résidentielle qui se dégrade.

Quelles sont les orientations directrices possibles de l'aménagement de l'île de France ? Le développement durable est mis à toutes les sauces, nationale, régionale, départementale, intercommunale, communale, et même celle de l'éco-quartier... Derrière des intentions souvent convenues on ne voit pas très bien les choix majeurs, sinon celui de la densité ce qui faute de préciser les moyens de densifier, attribue plus de vertu et d'efficacité qu'il n'en mérite à l'urbanisme réglementaire. Alors un nouveau sujet émerge, le grand Paris. Ouf il va être moins nécessaire de préciser ce qu'il faut faire, il suffira de changer la structure des compétences ou le périmètre de leur exercice. Des coalitions curieuses se font dans l'ombre pour des raisons ou avec des attentes manifestement contradictoires. On verra bien qui aura raison de l'autre. Nous sommes mûrs pour de nouveaux combats et ils seront sans pitié. Il y a, à l'évidence, un problème d'architecture institutionnelle mais cela vaudrait néanmoins le coup d'argumenter un peu plus pour mieux comprendre quelles finalités sont visées dans le changement de ce qui existe... La communauté urbaine est une institution dont on voit bien le sens en province mais que je crois inadaptée à la spécificité de l'île de France. Cette spécificité est de ne pas avoir, en raison de son poids démographique et donc de son ampleur spatiale, une aire urbaine qui coïncide avec un seul bassin d'emploi. Il ne faut donc pas, selon moi, copier la province mais chercher quelle architecture institutionnelle originale peut servir l'équilibre recherché des diverses parties de la région entre elles, et pour cela se référer plutôt à l'architecture institutionnelle des autres grandes métropoles mondiales.

Mais au fait de quoi cette métropole souffre-t-elle ? Là encore les opinions divergent. Pour les premiers c'est la ségrégation sociale croissante. La fracture Est Ouest s'est géographiquement modifiée, mais en même temps s'est (légèrement mais c'est probablement une dynamique longue) approfondie. Pour d'autres c'est le paradoxe d'un PIB croissant plus rapidement que les revenus que l'on associe, sans hésitation ni explication, à l'hémorragie des emplois parisiens vers la banlieue. A partir de là des « déclinologues » s'emportent avec véhémence contre ces inconscients que sont les défenseurs du principe de précaution, qui, vous allez voir, vont « tuer » le développement... Pour beaucoup c'est l'étalement urbain qui concentre tous les péchés du monde : densifications, densifications, comme disait l'autre en sautant comme un cabri sur sa chaise. Enfin il y a ceux pour lesquels tout le mal est dans l'automobile, et ceux pour lesquels tout le mal est dans la lutte contre l'automobile...

L'Etat tente toujours, fidèle à sa doctrine depuis trente ans, de dégager des pôles stratégiques. Les communes se battent bec et ongles pour sauvegarder leur indépendance. Les départements comptent leurs sous et avec ceux-ci construisent beaucoup de routes. La région tente vainement de se saisir de rênes qu'elle n'a toujours pas vraiment en main et que, si elle les avait, découvrirait alors que de toute façon elle n'a pas les moyens financiers qui leur correspondent. Le système institutionnel actuel est en fait porteur d'un statu quo dont tout le monde sait bien qu'il n'est pas raisonnable. En fait je crois que nous avons un problème de doctrine. L'agglomération parisienne est-elle trop grosse ou pas assez grosse ? Avec les villes nouvelles on pensait éviter l'apoplexie. Maintenant l'Ile de France doute d'elle-même, se plaint d'avoir le niveau de chômage du reste de la France et on parle même de faire des tours dans Paris pour redorer le blason de la ville lumière. Faut-il résister à la métropolisation ou s'y abandonner ? On ne sait plus car les points de vue divergent. Chacun en décide à partir de son positionnement et de ce fait les faiseurs de synthèse se contorsionnent à l'envie. Faut-il tout faire pour unifier un peu plus le bassin d'emploi ou non ? Pour les uns c'est une question de survie vis-à-vis de la sauvegarde du positionnement mondial de la capitale, pour les autres (dont je suis) c'est une question mal posée. L'apport de la mobilité à la compétitivité économique est, en effet, la somme de l'apport de la mobilité quotidienne (pouvoir se déplacer) et de celui de la mobilité résidentielle (pouvoir déménager) et un certain équilibre est à respecter entre les deux pour garder un environnement vivable. Zéro déménagement n'est pas le but ultime, la pierre philosophale de l'aménagement. Pour le reste c'est de plus en plus, semble-t-il, la qualité résidentielle qui, en attirant durablement les populations, fait le développement. Or cette qualité se dégrade avec la conjugaison d'une crise du logement et l'épuisement de la solution consistant à recourir à plus de mobilité quotidienne pour la contenir.

Avant il fallait vaincre les maux de la grande ville (car le nombre faisait peur) et pour cela l'idée des villes nouvelles s'imposait d'elle-même, mais maintenant qu'on a, semble-t-il, mieux pris conscience que des réponses purement inspirées par la morphologie ne sont pas toujours aussi efficaces qu'espérées, nous retrouvons les deux lectures classiquement contradictoires : celle qui privilégie l'écologie et celle qui privilégie l'économie, quand il faudrait plutôt les concilier... Comment sortir de cette cacophonie idéologique ?

Personnellement je suis surtout sensible à l'incapacité récurrente de la région capitale à résoudre de façon suffisamment satisfaisante la question du logement ou plus exactement de l'habitat. Cette incurie est assurément le vrai domaine d'excellence (à l'échelle nationale) de la région et curieusement il y a une sorte de consensus selon lequel cette situation serait fatale. La cherté de l'immobilier serait tout à la fois un fait de conjoncture et une caractéristique des grandes métropoles. Tout porte en effet à le croire, mais corrélation n'est pas raison. Je crois plutôt que ces métropoles partagent autre chose que la simple importance démographique. Leur degré de spécialisation sociale s'accroît naturellement avec leur taille, quand son évolution est insuffisamment contrôlée, or elle n'est nulle part bien contrôlée. C'est ce qui se passe quand on suit la demande de déplacement provoquée par des conditions de mobilité plus performantes que celles qui furent à l'origine des morphologies héritées du passé. Pour s'adapter le centre se dédensifie en habitat, se déconcentre en emploi, mais toujours avec un temps de retard ce qui garantit la pérennité d'un degré quasiment constant d'encombrement (même s'il se déplace progressivement vers la périphérie).

J'ai donc le sentiment que partir de cette question de l'habitat est le bon bout par lequel prendre le raisonnement. S'il est possible d'améliorer globalement la qualité résidentielle, tout en égalisant un peu plus sa répartition dans l'espace, l'attractivité sera au rendez vous. Et

savoir comment opérer ce redressement clarifiera la place à accorder à la mobilité ou à l'environnement sans nuire à l'économique. Mais qu'est ce que la qualité résidentielle ? Elle suppose de pouvoir choisir ses voisins, de disposer des services de proximité comme des services plus lointains, d'avoir là où on habite un choix suffisant d'emploi, de ne pas payer trop cher ni l'habitat ni les déplacements qui lui sont associés pour un habitat qui reste de qualité, de ne pas subir trop de nuisances, de disposer d'espace, mais aussi de vivre son environnement en pouvant libérer un imaginaire dans de nombreuses directions (en jouissant de la nature autant que du patrimoine historique, ou en pouvant combiner familiarité et anonymat). C'est un objectif impossible penseront certains, du moins dans une grande agglomération où la compétition pour le sol, proportionnée à l'importance démographique et à la faculté de se déplacer, suscite rareté et convoitise, parallèlement à interaction et coopération. Certes c'est compliqué et y parvenir réclame beaucoup d'investissements et donc de temps, mais cela exige surtout également une architecture institutionnelle capable de tempérer le jeu de certaines concurrences inhérentes à la compétition pour le sol ou d'en compenser certains des effets non désirés. L'organisation des institutions doit contribuer à la régulation d'ensemble et non comme actuellement à sa dérégulation. Il devient sinon impossible de contrarier l'opposition entre centre et périphérie telle qu'elle s'auto entretient et polarise encore tout le développement urbain de la capitale. Les villes nouvelles n'y sont pas parvenues. C'est l'enjeu de demain pour l'Île de France de construire un rapport nouveau entre le centre et la périphérie et cela concerne simultanément des champs aussi multiples que ceux de la politique, du social, de l'économique, du culturel, de l'institutionnel ou de la morphologie urbaine.

Quelle architecture institutionnelle ?

Rêvons un peu. Imaginons l'île de France comme le regroupement d'une quinzaine de grands territoires que j'appellerais des « districts » par analogie avec l'organisation de certaines grandes métropoles mondiales, et dont le poids démographique oscillerait entre 500 000 et 1 500 000 habitants, Certaines seraient très denses et d'autres très aérées mais toutes disposeraient d'un bon niveau d'équipement et d'une certaine cohérence interne pour certaines fonctions, tout en s'associant pour en mutualiser d'autres (les fonctions métropolitaines) qu'elles se répartiraient entre elles. Ce modèle urbain serait idéal et il n'est pas très loin de celui que les villes nouvelles étaient supposées rechercher. L'intention d'avoir un équilibre territorial combinant autonomie et interdépendance reste toujours d'actualité. Reconnaissons pourtant qu'on ne sait nulle part stabiliser cette contradiction (autonomie/interdépendance) tout en lui conservant sa dynamique (car elle ne présente pas que des inconvénients). Le permanent renforcement des interdépendances économiques des marchés de l'emploi ou des services vient constamment rogner et déstabiliser les velléités d'autonomie territoriale. C'est Sisyphe. Le marché porte toujours naturellement à plus de spécialisation sociale et fonctionnelle donc à moins d'autonomie ou de cohérence micro territoriale. Il faut je crois renouveler nos moyens d'intervention mais pour cela il faut aussi disposer d'un système institutionnel lui-même pensé comme un des moyens de la régulation recherchée.

Esquissons une architecture institutionnelle plus « autorégulatrice » qu'actuellement. Elle comporterait trois niveaux. La région, les districts, et les communes.

La *commune* serait le lieu privilégié des concertations et de la gestion des services de proximité. Elle devra être assez grande et d'un poids démographique minimal pour disposer en son sein de tels services (à défaut dans les franges rurales de la région des

intercommunalités y pallieront) mais pas trop importante pour rester dans ce rôle de gestionnaire de la proximité. Dans le champ de l'aménagement elle serait un contrepouvoir beaucoup plus qu'un lieu de décision. Le PLU, élaboré avec les communes, ne serait plus communal mais districial. L'évolution des communes en province peut ici (mais ici seulement) servir de référence.

La *région* serait une institution légère en proportion de techniciens mais lourde en proportion des investissements qu'elle serait amenée à répartir. Son rôle est celui d'assurer l'interface avec l'Etat ou avec l'Europe, avec comme préoccupations principale le développement économique et les équilibres territoriaux internes à la région, mais dans tous les champs (sociaux, économiques, etc...). Elle délèguerait l'essentiel de la mise en œuvre de ses options au niveau intermédiaire (les districts) dont elle prendrait l'avis pour élaborer ses grands schémas régionaux.

Le *district* serait la vraie institution franchement nouvelle et remplacerait à la fois les départements actuels et les intercommunalités existantes. Leur taille serait celle d'une grande agglomération de province (entre 500 et 1 500 000 habitants) et son rôle est surtout de mettre en œuvre les politiques régionales. Il aurait certaines compétences propres, comme par exemple le domaine du social (actuellement géré par les départements) ou les compétences techniques comme l'eau ou l'assainissement (actuellement gérées par les intercommunalités) mais les compétences stratégiques aux équilibres interdistrictaux seraient cogérées avec la région (la conception à l'une, la réalisation à l'autre). Le schéma des voiries primaires de la région par exemple serait conçu et financé par la région et mis en œuvre par les districts. A l'inverse de la région le district serait un niveau intermédiaire qui rassemblerait la majorité des techniciens chargés de gérer ou mettre en œuvre des politiques définies au niveau régional. Le district aurait toute latitude pour être une force de proposition vis-à-vis de la région. Pour bien illustrer son rôle charnière on pourrait même imaginer, si c'était envisageable juridiquement, que son conseil soit formé des maires et des conseillers régionaux élus par les citoyens du district. Ici le cumul des mandats aurait un sens. Alors que la mission majeure de la région sera le pilotage des équilibres interdistrictaux, celle des districts serait d'avoir un parc logement le plus possible cohérent avec celui de ses emplois tout en devant pouvoir accueillir des non actifs selon les prescriptions fournies par la région. La fiscalité locale pesant sur les ménages et les entreprises serait modulée pour pénaliser l'excès d'incohérence territoriale. Les formes traditionnelles d'intercommunalités ne seraient conservées que dans les districts les plus périphériques où les communes n'auraient pas un poids suffisant pour avoir assez d'autonomie en services de proximité. En fait les caractéristiques des institutions se déduiraient des niveaux territoriaux que l'organisation des conditions de mobilité tend à faire émerger : unité de voisinage, bassin d'emploi, système métropolitain.

Cette architecture marque évidemment une forte rupture avec l'existant mais je la crois nécessaire pour mettre en œuvre le futur SDRIF. Elle est préférable à une grande communauté urbaine que je crois une fausse bonne idée. En province les communautés urbaines n'exercent toujours pas la plénitude de leurs compétences, faute d'avoir su vaincre les réticences communales. Certes le maire de Paris a raison de dire que la communauté urbaine permet des péréquations financières et que ces dernières sont indispensables à la gestion de la région, mais il y a d'autres façons de faire imaginables, moins simples il est vrai, à mettre en place, car plus innovantes. Je crains fort que le principe de communauté urbaine appliqué à Paris produise une organisation ingouvernable... Je pense que la conception des institutions et leur taille doit déjà illustrer le compromis recherché entre autonomie et interdépendance des

territoires franciliens. Il faut pouvoir mieux partager les fonctions métropolitaines en réduisant la spécialisation sociale des sous territoires. C'est cet objectif qui doit fonder la géographie institutionnelle à mettre en place.

Une organisation institutionnelle au service de quelle politique ?

Comment ces nouvelles institutions pourront-elles relever les principaux défis de demain ?

Les deux grands défis principaux (liés entre eux) concernent, selon moi, la politique d'habitat et l'anticipation des crises environnementales à venir (énergie effet de serre) pour lesquels il faut se résoudre à prendre des options susceptibles de s'adapter à des contextes futurs imprévisibles.

Pour la politique de l'habitat il ne faut plus compter, comme on l'a fait dans le passé sur l'amélioration de la mobilité quotidienne accrue pour ajuster les logiques divergentes de localisation des ménages et des entreprises. On sauvegarde un certain temps le développement économique jusqu'au moment où on n'arrive plus à contrôler la dérive des prix pas plus que l'on ne réduit les temps supplémentaires des déplacements (les franciliens mettent deux fois plus de temps que les provinciaux pour aller au travail et ce n'est pas parce que leurs transports collectifs sont trop lents). La dégradation de la qualité résidentielle vient contrarier l'attractivité régionale et on a in fine une situation plus vulnérable sur le plan environnemental. Contribue massivement à l'explication de cette situation, le fait que les communes périphériques et même périurbaines freinent l'accueil des logements nouveaux. En outre l'aptitude à mieux se déplacer est encore (compte tenu des insuffisances du parc de logement existant) prioritairement utilisée par les ménages pour choisir une localisation conforme à leurs vœux ou à leurs moyens et donc amplifie la ségrégation sociale qui vient elle-même contribuer à une cherté croissante et alourdit temps ou coûts de déplacement ou les deux, jusqu'au limite du supportable pour une catégorie croissante de ménages. Nous sommes dans un cercle vicieux. Pour le rompre rien ne sert d'élargir les routes ou d'investir dans les transports collectifs. Il faut auparavant construire plus et mieux au bon endroit et éviter que la spécialisation sociale des territoires ne s'accuse. Ce n'est plus la réglementation de la planification urbaine qui y pourvoira mais une fiscalité renouvelée d'institutions organisées pour cela. Il faut avoir une cohérence territoriale (adéquation habitat/emploi) « suffisante » à la bonne échelle, c'est-à-dire une échelle intermédiaire à la commune et la région : le district. Cela réclamera beaucoup d'argent public pour alimenter des opérations foncières ou immobilières et les infrastructures nécessaires. Cela réclamera une planification urbaine qui ne définit pas les terrains constructibles mais les terrains à construire dans un délai défini, la collectivité pouvant être mis en demeure de les acquérir s'ils ne se construisent pas sans elle.

Pour anticiper sur les risques énergétiques et environnementaux il faut pouvoir modifier la structure actuelle des déplacements sans limiter les interactions sociales induite par l'activité économique et sociale des habitants de la région. On ne sait pas si les améliorations technologiques suffiront à diviser par quatre les rejets en CO² comme il le faudrait. On peut adopter comme objectif (quitte à le réajuster en cours de route) de compter pour 50% sur la technologie et 50% sur la réduction des longueurs des actuels trajets automobiles. Cette dernière réduction pourrait provenir pour un tiers de l'amélioration des transports collectifs, pour un autre tiers du développement des modes doux (vélos en particulier) et pour un dernier tiers d'un urbanisme exigeant des trajets moins longs. Cette autre urbanisme passe selon moi assez peu par la densification (qui compensera au mieux des dédensifications en cours) mais

plutôt par trois grands types d'action : la mise en cohérence des parcs de logements et d'habitat par district, le suffisant niveau d'équipement de proximité de communes assez grosses pour en disposer, l'essaimage des fonctions métropolitaines. Mais ces politiques d'urbanismes comme les politiques de changement modal ne se conçoivent qu'avec des coûts de la mobilité automobile appropriés. Il s'agira tout à la fois de la tarification des carburants, de celle des transports collectifs, des vitesses autorisées sur les différentes infrastructures, des mesures de contrôle d'accès ou de péage pour garantir une hiérarchie des usagers en cas d'engorgement. Cela signifie une révolution de l'organisation des mobilités qui vaudra bien celle des institutions que je suggère ici. C'est la région qui en sera l'animatrice. Si la technologie permet de limiter ces bouleversements on a tout loisir de le faire, car tout ceci s'inscrit dans une stratégie de plusieurs décennies.

Le schéma directeur à l'étude a plus mis l'accent sur la densification et le développement des transports collectifs que je ne le fais ici. Ces politiques ont leur importance mais il faut néanmoins proportionner les investissements aux objectifs recherchés. Pour les transports collectifs il est certain que le renforcement du maillage des bus ou des tramways en banlieue est indispensable. Mais ce n'est pas la seule finalité visée par la conception du réseau futur. Il faut aussi un réseau qui permette aux fonctions métropolitaines (qui ne sont pas celles qui concentrent les emplois high tech ou de commandement mais celles impliquent des échanges plus fréquents avec les territoires au-delà des bassins d'emploi donc ici des districts) d'essaimer dans la banlieue, de ne plus devoir être aussi concentrées dans certains quartiers de Paris ou de la Défense. Pour cela il faut pouvoir aller de la Défense ou de Créteil à Orly ou à Roissy en moins d'une demi heure avec des correspondances possibles avec le réseau majeur des transports franciliens. Mais il ne s'agit pas de le faire, comme il a été fait pour les RER ou les autoroutes urbaines, avec l'obsession d'unifier le marché du travail de toute la région. Les bus, métro ou trams ont la lenteur nécessaire à la satisfaction de cette demande. Pour le réseau métropolitain il est plus important d'avoir confort vitesse et fréquence qu'un haut débit. La cohérence des territoires impose de réserver la vitesse aux échanges métropolitains. C'est donc aussi d'une autre architecture des déplacements dont l'île de France aura besoin. L'île de France n'aura pas les ressources suffisantes pour la mettre en place et la province via l'Etat devra l'aider à y parvenir.

L'arbitrage entre les grands investissements publics exigera une capacité politique nouvelle.

Je n'ai fait que présenter succinctement certaines des idées que j'ai détaillées dans « Pour planifier autrement les villes » qui vient d'être publié chez l'harmattan. En conclusion je voudrais seulement dire que l'époque va exiger une recentralisation de certaines options qui pèseront lourdement sur l'avenir urbain de notre région capitale. En définitive combien de centrales nucléaires faudra-t-il pour faire tourner les véhicules hybrides du futur ? Avec cet argent combien peut-on s'acheter de m² de foncier ou d'immobilier pour répondre aux besoins de logements ? A moins de mettre cet argent dans le développement des transports collectifs ? L'argent devient rare quand il va en falloir beaucoup pour poursuivre plusieurs objectifs qui interfèrent entre eux. Ces arbitrages pèseront dans l'organisation future de la capitale. L'île de France a donc intérêt à avoir un pilote dans l'avion qui ne se trompe pas de direction. Ce n'est plus le moment.