

n°108 - janvier 2010

Le développement durable du grand Paris : un long point de suspension

Mots clés associés : territoires et acteurs locaux | villes, habitat, mobilité | carbone | formes urbaines | gouvernance internationale | métropole | planification urbaine | urbanisme

Résumé

Après avoir rappelé l'importance du débat sur l'avenir de la métropole parisienne et souligné la grande fragmentation actuelle du pouvoir d'urbanisme, l'auteur évoque les principales initiatives récentes : élaboration du Schéma Directeur de la Région Ile de France (SDRIF), projet de loi Grenelle II dont certains aspects intéressent directement l'agglomération parisienne, création du syndicat mixte Paris Métropole qui regroupe aujourd'hui 90 collectivités, concours d'idées, lancé à la demande du Président de la République, auquel ont participé dix équipes d'urbanistes, projet de loi « grand Paris » du Secrétaire d'Etat à l'aménagement de la région capitale en cours d'examen par le Parlement...

Il met l'accent sur plusieurs points importants qu'à ses yeux il faut prendre en compte :

- place centrale à donner à une vision « post carbone » de la métropole et au développement durable ;
- rôle crucial des mécanismes fonciers et prévention des risques spéculatifs ;
- constat de l'existence d'une « centrifugeuse sociale » dont souffrent les classes populaires en raison de la spéculation ;
- importance de formes urbaines vers l'idée d'une ville « compacte » même si l'on sait que les structures urbaines, de même que les comportements, n'évoluent qu'avec lenteur et qu'il faudra composer longtemps avec la ville d'aujourd'hui et l'adapter ;

Il propose en conclusion plusieurs axes forts :

- relance d'une planification stratégique à une échelle large qu'il faut définir (le retour de l'Etat n'étant sans doute pas la solution dans le contexte de décentralisation actuel) ;
- mise en œuvre d'une politique foncière proactive au service de la planification et redéfinition d'une fiscalité foncière et immobilière adaptée ;
- choix d'une autorité d'agglomération élue.



N 108 Renard

Mise en garde : Cette version imprimable fait référence à l'ancien plan de classement de l'encyclopédie.

La nouvelle classification de cet article est :

- **3.3- Politiques urbaines**

Auteurs

Renard Vincent

Economiste, directeur de recherches au CNRS, spécialisé dans les questions d'économie foncière et immobilière. Il est chercheur associé à l'IDDRI (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales) de Sciences Po).

Longtemps animateur avec Joseph Comby de l'Association et de la revue Etudes Foncières (ADEF), il a développé des analyses comparatives d'économie urbaine en Europe, puis il a mené des missions de coopération et de consultant dans plusieurs pays d'Amérique Latine, en Russie et en Chine, pour l'OCDE, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la CEPAL...

Il enseigne actuellement à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et à l'École Nationale des Ponts et Chaussées, et ponctuellement dans plusieurs écoles et universités françaises et étrangères.

Texte

Le développement d'une grande agglomération est la résultante d'une multitude de microdécisions des ménages, des entreprises, des collectivités publiques, dans le cadre de mécanismes de planification urbaine et d'un ensemble de règles qui s'imposent aux acteurs de ce développement.

Ces plans et ces règles poursuivent toujours un ensemble d'objectifs, pas nécessairement convergents : efficacité économique, cohésion sociale, qualité urbaine, disponibilité d'équipements publics etc. S'y ajoute aujourd'hui, et de façon pressante, l'objectif du développement durable, avec ses nombreuses lectures législatives et réglementaires déclinées en particulier dans la loi dite « Grenelle II ». Les grandes agglomérations, fortes contributrices aux émissions de gaz à effet de serre, se retrouvent bien sûr au premier plan de cette préoccupation.

L'avenir de l'agglomération parisienne aura fait beaucoup gloser au cours de ces derniers mois, en particulier avec le débat sur le « Grand Paris », et les dix réponses à l'appel d'idées émanant de cabinets d'architecte de renom, et le projet de loi préparé par les services du secrétaire d'état à l'aménagement de la région capitale, qui est actuellement en cours de discussion à l'assemblée nationale.

Pour autant, jusqu'à présent, on ne peut pas dire que ce mouvement ait embrayé sur une mécanique crédible dans ses aspects institutionnels, juridiques, économiques et bien évidemment politiques. L'approbation par le Conseil Régional du Schéma Directeur de la Région Ile de France, dans l'attente de sa transmission par le gouvernement au Conseil d'Etat pour approbation définitive, a été largement occultée par le débat multiforme sur le grand Paris et le projet de loi en discussion. Comment vont être articulés les deux ?

En bref il y a urgence, mais tout reste à faire, tant en termes de planification qu'en termes de financement, dans un contexte de profonde réforme de la fiscalité locale...

Nous voudrions brièvement évoquer ici comment les perspectives ouvertes par ces projets et réflexions sur l'avenir de l'agglomération parisienne peuvent être influencés par le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers.

Un préalable : qui gouverne Paris ?

Lorsque l'on compare les grandes métropoles du monde, en particulier les deux grandes métropoles européennes que sont Paris et Londres, on s'aperçoit que chacune a ses difficultés, que la comparaison terme à terme n'apporte pas grand-chose à la compréhension, et que seule une synthèse approfondie permet de comprendre la physiologie d'une très grande ville.

Il est cependant un point sur lequel l'agglomération de Paris présente un caractère unique, c'est la fragmentation du pouvoir d'urbanisme. Il peut apparaître extraordinaire que les décisions clé en matière d'urbanisme, le plan local d'urbanisme et la délivrance-ou le refus- du permis de construire soient le fait de plusieurs centaines de « centres de pouvoir », si l'on peut dire, que sont les communes. Pour l'essentiel, le pouvoir foncier reste aux communes.

Certes, ici ou là se sont développés des intercommunalités, mais de façon limitée par rapport à d'autres régions. L'Etat tente de revenir dans le jeu à travers les « Opérations d'Intérêt National », les OIN, par exemple sur le plateau de Saclay. De son côté, la ville de Paris a lancé une opération de rapprochement avec des communes de banlieue, Paris Métropole. Enfin le gouvernement inclut même maintenant un « secrétaire d'Etat à la région de Paris capitale », mais ces initiatives restent partielles, dans une certaine mesure concurrentes, et n'atténuent que faiblement la fragmentation institutionnelle qui caractérise ce territoire. Et les intercommunalités se sont peu développés dans l'agglomération.

Quand au document d'urbanisme de synthèse, le Schéma Directeur, nous avons vu ce qu'il en était dans l'attente de l'explicitation des projets du gouvernement. Les projets qui se développent ne peuvent attendre son approbation définitive, dont il ne paraît pas évident aujourd'hui qu'elle puisse intervenir avant les élections régionales. On est donc dans cette situation singulière où le projet du secrétariat d'Etat à la Région Capitale, difficilement compatible avec le SDRIF approuvé par le Conseil Régional, qui reste dans l'attente de son approbation définitive par le Conseil d'Etat, implique donc sa révision. Mais puisqu'un projet de loi sur le grand Paris est en discussion actuellement au Parlement, on ne voit guère une évolution juridique possible avant les élections régionales qui interviendront en Mars 2010. Ce projet de loi est en effet, en l'état actuel, particulièrement incisif puisqu'il prévoit, outre la création d'une « société du grand Paris », la délimitation de dix zones prioritaires d'intervention, dans lesquels s'exercerait un droit de préemption contrôlé par l'Etat. Ce point ne suscite pas l'enthousiasme des collectivités locales.

La loi « Grenelle II » et le développement durable de la Région Ile de France

Le projet de loi, d'« engagement national pour l'environnement » ou loi Grenelle II, qui est déjà passée en première lecture au Sénat à l'Automne 2009, est importante par son volume, sa complexité, ses enjeux. Elle pourrait marquer l'aménagement et l'urbanisme de façon notable. Beaucoup dépendra bien sûr du débat parlementaire...et de la rédaction des nombreux décrets d'application qui seront nécessaires. Nous nous en tiendrons donc ici à quelques points essentiels, concernant principalement les mécanismes de planification urbaine tels qu'ils sont prévus dans le projet de loi initial et les nouvelles contraintes qui sont introduites.

La première remarque concerne l'architecture d'ensemble des documents de planification urbaine, directives territoriales, SCOT, PLU, plans de déplacement urbain, programmes locaux de l'habitat, avec un axe central, le souci de renforcer l'intercommunalité, avec en particulier l'article 10 qui affirme le principe de l'élaboration intercommunale du PLU, qui intégrerait alors le Plan de Déplacement Urbain et le Programme Local de l'Habitat.

Comme indiqué précédemment, on ne peut qu'être favorable au principe d'une telle évolution. Elle est essentielle pour rendre son rôle à la planification, en particulier au niveau stratégique. Mais il faut bien se souvenir qu'en Ile de France, le PLU intercommunal n'est à ce jour qu'une rare exception, la règle générale reste celle du PLU communal, avec la responsabilité du permis de construire qui en découle pour la commune. Si la structure de Paris Métropole constitue une avancée certaine, elle reste fragile et construite sur la base du volontariat. On peut aussi ajouter que les rares structures intercommunales n'ont pas nécessairement une grande pertinence, que ce soit en termes d'urbanisme ou de développement économique.

D'autre part, la préparation des SCOT n'a rien d'un long fleuve tranquille. Peu sont approuvés, et les PLU, de leur côté, sont d'une grande volatilité. La direction est donc indiquée, mais les moyens de progresser sur ce chemin ambitieux sont pour l'essentiel absents du projet dans son état actuel. C'est évidemment un enjeu crucial pour l'agglomération parisienne de (r)établir un ordonnancement cohérent dans les documents et règles d'urbanisme. Sans qu'il puisse être question de revenir à une hiérarchie « top-down » des documents d'urbanisme, il importe en tout cas de restaurer une certaine cohérence afin que les documents de niveau supérieur ne se contentent pas de faire la somme des documents de niveau inférieur.

Sur le strict plan du développement durable, l'article 26 rend obligatoire l'adoption de plans climat énergie territoriaux par les régions, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomérations et les communes et communautés de communes de plus de 50 000 habitants. La ville de Paris a pris les devants en ayant un tel plan depuis déjà deux ans, mais on imagine la complexité du dispositif, alors que le contenu d'un plan climat—énergie territorial n'est pas clair, et que l'agglomération parisienne implique donc l'approbation de plusieurs dizaines de tels plans. Les gaz à effet de serre n'ont pas coutume de s'arrêter avant le franchissement du boulevard périphérique, lui-même gros émetteur.

Il reste encore un long chemin pour faire de la région parisienne une agglomération post carbone.

Marchés fonciers, grands équipements et valorisation foncière

Une des clés du développement de la Région Parisienne repose sur l'articulation entre les transports

et l'urbanisation, et c'est bien sûr le vœu de tout urbaniste de maîtriser cette articulation. Sur ce point, le projet de loi précédemment évoqué met l'accent sur la consommation d'espace, la densification à proximité des infrastructures de transport collectif, les documents d'urbanisme pouvant prévoir une densité minimale à proximité des transports collectifs existant ou programmés.

On peut avoir quelque scepticisme sur la volonté des maires d'imposer une densité minimale dans leur plan d'urbanisme. Mais on peut surtout s'interroger sur l'impact du fonctionnement du marché foncier par rapport à cette volonté de densification, qui représenterait un tournant par rapport à la situation actuelle de poursuite de l'étalement urbain.

D'autre part se pose la question de la valorisation foncière induite par les infrastructures, notamment de transport en commun. Beaucoup de pays, notamment en Europe, ont des dispositifs variés pour récupérer au moins en partie ces valorisations foncières induites par les infrastructures. La France est sous équipée en la matière, qu'il s'agisse de fiscalité d'Etat ou de fiscalité locale, en particulier fiscalité foncière.

La question a été évoquée à plusieurs reprises depuis quelques mois, en particulier pour financer l'ambitieuse infrastructure, dite de « la double boucle », ou « le grand huit », faisant partie du projet présenté par le secrétariat d'état à la région capitale, sans qu'il y ait été apporté de réponse, sinon le principe d'une certaine forme de récupération des plus values induites. Un tel mécanisme de récupération des plus values paraît en effet souhaitable. Ceci posé, de tels mécanismes sont toujours délicats, et ne peuvent fonctionner correctement que s'ils sont assis sur des évaluations peu contestables des valeurs foncières. Il reste en la matière du chemin à parcourir. Enfin, sauf cas très particulier, on ne peut pas en attendre des recettes considérables.

On peut à ce propos faire deux remarques : la première est que les plus values liées à ces projets ont déjà été, selon toute vraisemblance, largement anticipés. Se pose ainsi un problème de calendrier : la règle du jeu du traitement des plus values foncières doit être déterminée avant que le tracé n'ait été arrêté, faute de quoi on a toutes les chances de se heurter à des mécanismes spéculatifs bien connus, faute de quoi les acteurs du marché foncier auront anticipé ce tracé, sans parler de la possibilité de délit d'initié.

D'autre part, l'état des marchés immobiliers en cette fin d'année 2009 est pour le moins incertaine, et les plus values immobilières pourraient ne pas être la poule aux œufs d'or dont certains rêvent...

Les dix projets du Grand Paris et la mesure de l' « efficacité carbone »

[1]

La consultation des architectes était placée sous le signe du « post Kyoto », et invitait donc à porter une attention particulière aux émissions de gaz à effet de serre. La plupart des équipes sont parties d'un diagnostic partagé sur l'état des lieux pour faire leurs propositions, et elles s'accordent toutes sur l'objectif de réduire les émissions en améliorant les déplacements et l'approvisionnement, en jouant sur l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, et aussi en développant la production décentralisée d'énergie renouvelable.

On peut indiquer d'emblée que, avec des émissions de 52 millions de tonnes, l'agglomération parisienne peut être considérée comme un bon élève ou un mauvais élève selon qu'on rapporte ces émissions à la population ou à la surface.

Mais la plupart des projets ne détaillent pas cet aspect, ne fournissent pas les clés d'analyse, et certains (Grumbach par exemple) insistent même sur la divergence possible entre les objectifs du développement durable et celui de l'efficacité économique que permet une mobilité accrue. Toutes les équipes - ce n'est pas surprenant - mettent l'accent sur l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments, mais une seule fournit des données précises pour quantifier ce qu'on pourrait en attendre. Par contre une certaine discrétion prévaut dans l'analyse de l'impact des formes urbaines sur la consommation énergétique, et on peut être frappé de la fréquence de l'apparition de tours dans l'iconographie, dont il n'est pas certain que ce soit une forme écologique de développement urbain. Et certains, Grumbach en l'occurrence, pousse même le bouchon plus loin en suggérant que « la consommation énergétique et l'émission de CO2 est bien inférieure pour les habitants de l'habitat diffus que pour ceux des villes denses ». En effet, au lieu de partir à tout bout de champ vers de lointains horizons, notamment grâce au « low cost », les habitants des maisons avec jardin ne partent pas le week end et peu pour les grandes vacances . Cette hypothèse de l'« effet barbecue » reste à tester.

Certes la plupart des équipes se réfèrent, un peu comme des points de passage obligés, à un certain nombre de rubriques, les énergies renouvelables , la rénovation des bâtiments, la séquestration du carbone par les forêts, mais sans que la synthèse en soit faite au niveau de la structuration urbaine. Comme l'indique le rapport précité, « Il y a globalement une attente d'un effet mécanique lié à la baisse de la circulation automobile résultant de cette série d'optimisations, sans que les équipes n'en détaillent le calcul ni ne les localisent ».

Le « marronnier » de la lutte contre l'étalement urbain

Mais l'essentiel n'est pas là, il est dans les stratégies à mettre en œuvre pour produire des formes urbaines compatibles avec le développement durable, et en particulier la production de gaz à effet de serre. Quelle forme urbaine privilégier ? La lutte contre l'étalement urbain est-elle le sésame ? Est-elle compatible avec le maintien d'une certaine mixité sociale, et à quelles conditions ? Elle est en tout cas l'objet d'une volonté affichée récurrente des pouvoirs publics depuis...plusieurs décennies.

Un consensus se dégage actuellement sur quelques mots clés, ville compacte, densification, lutte contre l'étalement urbain. Le projet de Schéma Directeur, approuvé par la Région mais non encore applicable, met une priorité sur la densification autour des réseaux de transport en commun. La même idée est reprise avec force dans le projet de loi « Grenelle II », actuellement en discussion devant le Parlement. Et, sur ce qu'on sait du projet de loi Blanc pour l'aménagement de la région capitale, l'accent est mis également sur le développement de quelques pôles prioritaires, situés le long d'une ambitieuse infrastructure de transport en commun, la « double boucle », dont à ce jour ni le tracé, ni la nature, ni le mode de financement ne sont encore connus de façon précise.

Face à ce consensus sur les formes urbaines compactes et denses, il paraît utile de faire deux remarques .

En premier lieu, depuis le Schéma Directeur de 1965 élaboré par l'équipe de Paul Delouvrier, l'étalement urbain, quelle que soit la définition que l'on retient, n'a cessé de croître et embellir. En trente ans, la surface urbanisée a augmenté plus de deux fois plus vite que la population, et ceci malgré des volontés politiques, des lois, des circulaires, des plans etc. Déjà en 1977, le ministère de l'Équipement diffusait une plaquette intitulée avec éloquence « attention mitage », proposant une comparaison des coûts d'urbanisation en fonction de la densité des constructions. On se rappellera la plus récente loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain du 13 Décembre 2000, qui vise à privilégier la reconstruction de la ville sur la ville par rapport à l'extension urbaine, avec des

résultats limités à ce jour.

Il ne s'agit pas dans notre esprit de mettre en cause le bien fondé de cette volonté politique, mais seulement d'observer que d'autres éléments, l'aspiration des gens pour la maison individuelle, le fonctionnement des marchés fonciers, un certain nombre de dispositifs d'incitation financière et fiscale [2], où la pratique des communes responsables de l'urbanisme et l'absence d'une politique foncière proactive ont pesé et continuent à peser d'un poids plus important sur la genèse des formes urbaines. En 2008, près de la moitié de la totalité des constructions neuves ont été construites « en diffus », c'est-à-dire en dehors de toute procédure organisée. Cette proportion peut également être observée en Ile de France, mais avec une « fuite » vers les départements limitrophes.

La deuxième remarque a trait à l'inertie du processus de production urbaine. Bon an mal an, la production annuelle de logements en France- qui reste relativement importante par rapport à d'autres pays, européens en particulier- ne dépasse pas beaucoup 1% du parc existant, et nettement moins dans la région parisienne, où l'objectif de production de logements neufs est très loin d'être atteint. C'est dire que la structure du parc, la morphologie de nos villes, n'évoluera qu'avec une très grande lenteur. Qu'on retienne l'horizon 2020, 2030 ou 2050, la réalisation de la ville durable devra composer avec la ville telle qu'elle est structurée aujourd'hui.

Il peut certes être utile de produire quelques vitrines, que l'on appellera « écoquartiers », où l'on pourra tester et populariser certaines innovations, comme le manifestent par exemple les cas cités de façon récurrente de Bedzed en Angleterre ou du quartier Vauban à Freiburg en Brisgau en Allemagne, mais ils ne sauraient tenir lieu à eux seuls de politique de développement urbain durable. Nous devons vivre des décennies avec les quartiers existants, et l'éventuel infléchissement dans les formes urbaines produites ne pourrait donc commencer à faire sentir ses effets qu'à long terme. C'est donc sur ce tissu urbain existant que doit porter l'attention, sur les économies d'énergie dans le bâtiment bien sur, mais plus encore sur la restructuration progressive de cet habitat existant, avec une attention toute particulière sur les relations qui peuvent s'établir entre les infrastructures de transport, la localisation des emplois et le logement.

Dans le cas de l'agglomération parisienne, le boom immobilier qui s'est développé depuis la fin du siècle dernier, en l'absence de planification stratégique au niveau de l'agglomération et d'une politique foncière forte à ce niveau, a exacerbé à la fois la ségrégation sociale et l'éclatement des politiques sectorielles. La centrifugeuse sociale que constitue le fonctionnement des marchés fonciers a fonctionné à plein pendant plusieurs années, et la viscosité à la baisse des prix fonciers conduit à la poursuite de ce processus, dans un cadre général de la baisse de la construction neuve dans les zones tendues.

Deux axes paraissent prioritaires pour enrayer cette évolution. C'est d'abord la relance de la planification stratégique à un niveau adéquat. Le « retour de l'Etat » n'est probablement pas la solution dans le contexte décentralisé actuel. Le niveau et la structure restent à définir.

La deuxième condition est la définition et la mise en œuvre d'une politique foncière active et de grande ampleur au niveau de l'agglomération. Des agences foncières publiques ont certes été créées, mais il en existe quatre dans l'agglomération, c'est probablement trois de trop. Et il faudrait définir les voies et moyens de leur intervention pour qu'elles soient mises au service d'une planification stratégique de la région.

Il serait enfin nécessaire d'y adapter le système de fiscalité foncière et immobilière dont le moins qu'on puisse dire est qu'il n'est adapté ni aux objectifs d'équité, ni à ceux d'aménagement.

L'ensemble de ces conditions ne peut prendre son sens que dans le cadre d'une redéfinition forte du

cadre institutionnel. De nombreuses propositions ont été faites, et il n'aurait pas grand sens ici de faire une proposition construite d'ensemble, mais il me semble qu'elle doit respecter trois principes.

Le premier est celui d'une autorité d'agglomération, peut être la Région, pour exercer la planification stratégique. Si ce n'était pas la Région, elle devrait être dotée d'un exécutif élu.

Le deuxième principe, au niveau des communes, est de séparer le pouvoir de faire les plans locaux et celui de délivrer les permis de construire. La confusion des deux, au niveau des 1100 communes de la Région, est incontestablement source de beaucoup de confusion et d'incohérence.

La troisième a trait aux finances locales, en particulier les modalités de financement de l'aménagement, qui aujourd'hui montrent bien leurs limites. Dans le respect de ces principes, la mise en place d'une politique foncière proactive, forte et à long terme paraît un ingrédient essentiel.

Vincent Renard

Notes

[1] Sur ce point, on pourra se reporter utilement au document établi par le PUCA du Ministère de l'Ecologie « Lecture des dix projets du grand Paris. Analyse synthétique et remarques transversales » Juin 2009.

[2] Sur ce point, on pourra se reporter en particulier à l'article suivant : Vincent Renard, *La ville saisie par la finance*, Le Débat, n° 148, Janvier-Février 2008, pp 106-117.

Bibliographie

- Renard, Vincent, *Politiques foncières comparées et développement urbain. Les stratégies urbaines à long terme face à la volatilité des marchés*, Urbia, n°6, été 2008
- Gilli, F et Offner, J.M., *Paris, métropole hors les murs*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008
- Panerai, Ph., *Paris métropole ; Formes et échelles du grand Paris*, Editions de la Villette, Paris, 2008
- ADEF, préface de Michel Delebarre, *La ville aux champs*, Adef, Paris, 2001
- Dossier « le grand Paris », Revue Urbanisme, n°368, printemps 2009

Lire également dans l'encyclopédie

* Yannick Beltrando et Francis Rol-Tanguy, [Une petite synthèse du grand pari\(s\) de l'agglomération parisienne](#), N° (109), Janvier 2010.

* Frédéric Léonhardt, [Crise des transports en Ile-de-France vers le "métro-express"](#), N° (106), 17/01/2010.

* Michel Rousselot, [*Les transports de Paris Métropole durable*](#), N° (107), 17/01/2010.

* Mireille Ferri, [*De la métropolisation subie à l'éco-métropole*](#), N° (119], Juillet 2010.