

À propos du Grand Paris

Vers un renouveau démographique

Quel sera l'impact des projets d'aménagement de la métropole parisienne sur sa démographie et sur le logement ?

A lors que la situation continuait à se dégrader, comme tous les usagers des transports en commun pouvaient le constater, les pouvoirs publics restaient relativement passifs, dans une atmosphère que l'on pourrait qualifier de décliniste. Le recensement de la population réalisé en 1999 par l'Insee indiquait une chute du rythme de croissance de la population. L'hypothèse centrale retenue par l'Insee en 2002¹ débouchait sur un rythme d'augmentation de la population modérée, avec une asymptote à 64 millions d'habitants en 2040. En fait ce chiffre a été atteint dès 2017. Le scénario central projeté désormais 70 millions d'habitants en France métropolitaine pour 2040, l'Île-de-France restant bien entendu collée aux sacro-saints 18,7 % de cette population. Les prévisions en matière de construction de résidence principales étaient de la même encre. Les prévisions pour l'augmentation du nombre de résidences principales tombaient vite au dessous de 200 000 en rythme annuel, alors que les chiffres réels sont plutôt autour de 250 000². Rappelons que maintenir ce rythme d'augmentation des résidences principales réclame un rythme de construction de 350 000 à 400 000 logements par an³.

Dans ce contexte, la région Île-de-France, qui avait depuis 1993 la charge de préparer le projet de schéma directeur, prenait des hypothèses de croissance relativement douces, allant jusqu'à une hypothèse d'augmentation annuelle de la population tomber de sa moyenne habituelle de 50 000 depuis 30 ans à moins de 20 000. Le thème dominant de la lutte contre l'étalement urbain

faisait de cet avant-projet de schéma directeur un véritable document de contention foncière. Par ailleurs le schéma spatial était sommaire : Paris au centre, avec 5 axes de développement dans les différentes directions géographiques parfois figuré comme une fleur et ses pétales. Dans ces conditions, il était logique que le projet de schéma directeur arrêté par la région Île-de-France en 2005 soit resté modeste sur le plan des transports, se contentant essentiellement d'améliorer les dessertes avec des opérations en très proches couronne de Paris – un Arc express sans tracé bien défini – et de multiples prévisions de tramway pour la dessert locale. Diverses analyses montraient une forte chute du rythme d'investissement en transports par rapport aux époques antérieures.

La sortie de ces visions timorées se fit en plusieurs étapes. Le « plan Borloo » de rénovation urbaine de 2015 donna le ton. Il affirma la nécessité et la volonté de construire 500 000 logements sociaux en 5 ans, et d'en démolir 200 000. Ces objectifs ambitieux tranchaient sur la résignation d'un passé récent à des niveaux d'activité relativement faibles. La vision globale retrouvait du dynamisme. Mais l'essentiel de la rupture se produisit en trois étapes majeures.

Tout d'abord la reprise du pouvoir par l'État. Elle fut proclamée par le président Sarkozy dans un discours du 26 juin 2007 lors d'une inauguration à l'aéroport de Roissy. En utilisant, selon son habitude, la méthode des questions dites rhétoriques, il se demanda comment l'État pourrait se désintéresser d'une région qui produisait 28 % du PIB national. Et le 8 mars 2008 fut créé un secrétariat d'État à la région capitale, dont le titulaire était Christian Blanc, notamment ancien directeur général de la RATP, désormais chargé de reprendre le dossier à la base, et de faire des propositions fortes. Le schéma directeur proposé par la région fut peu à peu relégué aux →

¹ Chantal Brutel, *Économie et Statistique*, n° 355-356, 2002.

² M. Mouillart, « Combien faudra-t-il construire de logements demain ? », *L'Observateur de l'immobilier du Crédit Foncier*, n° 95.

³ Olivier Piron, « Combien construire demain », *La revue foncière*, n° 14, décembre 2016.

→ oubliettes et, une fois défini le réseau du Grand Paris Express par une loi en 2010 (voir *infra*), un nouveau document, intégrant ce réseau, et des objectifs de logements renforcés, fut publié en 2013.

Par ailleurs le gouvernement remit à l'honneur le concept du Grand Paris. Ce n'était pas une dénomination neuve. Le ministre Louis Loucheur en parlait dès 1928⁴. Divers projets de structuration administratives et politiques virent le jour en 1937 autour du département de la Seine, qui fut démantelé en 1966. Mais la montée en puissance de la région Île-de-France, qui voulait assurer son identité en rejetant l'ancien vocable de « région parisienne » mit cette expression sous le boisseau, d'autant plus que pendant l'Occupation les Allemands avaient créé un commandement du « *Gross Paris* ». En septembre 2007 Nicolas Sarkozy annonça dans un discours lors de la création de la Cité de l'architecture et du patrimoine le lancement d'un grand concours d'architecture destiné à préfigurer le Grand Paris à 20, voire 40 ans. À défaut de déboucher sur des propositions réalisables, cette consultation, et les expositions qui s'en suivirent, rendirent l'expression « Grand Paris » populaire. Désormais bon nombre des établissements publics territoriaux (regroupements de communes intra-départementaux) adoptèrent une dénomination mettant en avant leur appartenance au Grand Paris. Le terme de « banlieue » commença à s'effacer des écrits comme des discours.

Ce secrétariat d'État publia en septembre 2009 sa proposition centrale : un réseau de liaisons rapides pour les transports quotidiens de l'agglomération, irriguant ce qu'on appelait jusqu'alors la banlieue. Ce projet retrouvait la base du raisonnement de Paul Delouvrier dans son schéma de 1965 : assurer l'unité de la région Île-de-France par son réseau de transports. Mais cette fois, c'était vraiment aux transports en site propre qu'était donnée la priorité. Ce projet était d'une autre ampleur que les propositions du schéma directeur préparé par la région Île-de-France : au lieu d'ordre de grandeur de 5 milliards d'€, il s'orientait de suite vers 30 milliards. Une période de concertation s'ouvrit, et déboucha *in fine* sur une fusion du projet initial du Grand Paris avec celui porté par la région Île-de-France d'Arc Express, pour déboucher sur ce qui s'appelle maintenant le Grand Paris Express, reliant

directement les différents grands pôles de l'agglomération : La Défense, Roissy, Orly, le plateau de Saclay, la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, etc. Il devrait donc soulager les circulations nord-sud et est-ouest, qui, sur des itinéraires saturés, continuent, comme il y a 10 siècles⁵, à se croiser au centre de Paris. Le Parlement ratifia cette décision en 2010, et créa un instrument *ad hoc* – la société du grand Paris (SGP), pour en poursuivre les études et la réalisation, sans pour autant en assurer à terme l'exploitation. Son financement est assuré par des contributions financières spécifiques à la région Île-de-France, taxe sur les bureaux, ou augmentation des cotisations foncières. Plus de 40 chantiers, notamment ceux des gares qui iront chercher ce réseau à 30 mètres de profondeur ont été ouverts, et 10 tunneliers sont à l'œuvre.

Restent deux questions à examiner, souvent débattues, jamais abordées de front. D'abord toute une série de débats ont porté sur la rentabilité de ce réseau, et les surcoûts d'ores et déjà constatés. Ces derniers mois, différentes polémiques semblèrent mettre en doute la validité du projet. Le document le plus imposant allant en ce sens, c'est bien entendu le long rapport que la Cour des comptes a réalisé, à la demande de l'Assemblée nationale, sur la SGP. Il contient de nombreuses analyses partielles intéressantes, mais il passe à côté du sujet. En effet il considère, comme la SGP d'ailleurs a du le faire à l'occasion des différents débats et enquêtes publiques, le réseau RGE (Réseau Grand Express) comme une grande infrastructure de transport que l'on pourrait juger en elle-même, avec des analyses socio-économiques autonomes. Et dans ces conditions la Cour parle de « dérives de coût » en invoquant le « coût d'objectif » initial et les coûts d'investissements actuellement prévus.

En fait, l'analyse de l'intérêt de ce réseau ne peut se séparer d'une analyse de la situation globale de l'Île-de-France. La situation présente se caractérisait par un réseau en état de saturation progressive, des conditions de transports et d'habitat qui se dégradaient de façon continue⁶, une ségrégation spatiale qui ne faisait que s'accroître, des capitaux qui s'enfuyaient, et des entreprises

étrangères qui préféraient regarder ailleurs. Alors le GPE doit être considéré comme un acte de survie pour parer à l'embolisation progressive du réseau, et à son effondrement à moyen terme. Dans ces conditions, les analyses socio-économiques, valables par exemple pour comparer des variantes de tracés routiers, voire des solutions de mobilités entre tel ou tel point du territoire, sont structurellement inadaptées. La seule analyse intéressante eût été de regarder s'il était possible de ne rien faire de structurel, et d'en apprécier les conséquences, et pour l'Île-de-France, et pour la France elle-même. Il semble maintenant – enfin peut-on même dire évident –, qu'il faut des investissements lourds pour maintenir une qualité de service minimale pour le réseau ferré francilien. A-t-on parlé, à cet égard, de coût d'objectif et de rentabilité socio-économique ? Bien sûr que non, puisque la dégradation progressive de la qualité des transports est humainement – et donc politiquement – insupportable, et donc inenvisageable. Alors il faut considérer le RGE pour ce qu'il est : la condition *sine qua non* pour maintenir en Île-de-France un niveau de mobilité quotidienne digne d'une métropole mondiale en développement permanent.

Dans ces conditions, on peut comprendre l'utilisation qui est faite du concept de coût d'objectif, il faut à la fois :

- qu'il soit suffisamment élevé pour justifier que l'on sorte des procédures ordinaires, avec à la fois création d'un établissement public dédié, et mise en place d'une nouvelle ingénierie financière *ad hoc* ;
- mais d'un niveau qui permette, grâce à des acrobaties classiques faisant intervenir des « effets non conventionnels », de retrouver le seuil de rentabilité socio-économique demandé par les réflexions antérieures sur les coûts d'opportunité des investissements d'État⁷. Dans ces conditions, on peut entrevoir la signification véritable du « coût d'objectif ». C'est le coût annoncé qui permet de déboucher sur un calcul socio-économique permettant de justifier, aux yeux d'une certaine bureaucratie, les objectifs politiques des pouvoirs publics.

De toute façon on peut raisonner autrement. Le PIB régional est d'environ 600 milliards d'€ aujourd'hui, avec une croissance nominale annuelle de 3 %, à condition bien sûr que le réseau de transports la permette.

4 In Maurice Martin du Gard, *Les Mémoires*, Gallimard, 1999.

5 Et les mammoths traversaient déjà la Seine à la hauteur de Châtelet.

6 Cf. la forte croissance des personnes transportées à réseaux quasi constants, tableau figurant dans la revue sur le Grand Paris.

7 Commissariat général au plan, rapport Boiteux de 2001 sur l'analyse économique des dépenses d'infrastructures.



Foule à la gare de Paris-Saint-Lazare.

© Pascal Terjan/commons.wikimedia.org

Avec 10 % annuellement de cette croissance – qu'autrefois on appelait le surplus – on peut amplement financer le GPE. C'est donc une dépense éminemment soutenable, à condition bien sûr de résoudre des questions d'ingénierie fiscale et financière, et d'étalement des dépenses. Mais cela, on sait le traiter, surtout quand on est obligé de le faire. Montant apparemment colossal, il ne représente que 3 à 4 années des dépenses franciliennes en transport collectif urbain et, pour les ménages résidents, pas plus d'une année de dépense en transport urbain. Rapporté au PIB régional, il représente environ 0,3 % pour un amortissement sur 40 années. On peut voir les choses autrement : un ménage francilien dépense en logement le double de sa dépense de transport – et la surtension immobilière régionale double le prix des loyers entre le cœur d'agglomération et la frange (ou la plupart des villes hors Île-de-France). Donc une détente durable des loyers « rembourserait » en peu d'années l'investissement restructurant. Bien entendu ces ordres de grandeurs sont sans rapport, contrairement à ce qui avait été parfois escompté, avec ce que pourrait rapporter des opérations d'aménagement autour des gares.

Si ces opérations permettent déjà de couvrir les frais de l'aménagement des surfaces liées à ces gares d'échange qui doivent avoir une bonne accessibilité tout modes confondus, ce serait déjà un résultat souhaitable.

En définitive le seul problème est celui du calendrier. Pour faire prendre les décisions politiques nécessaires, les gouvernements précédents avaient présenté des chiffres trop faibles et des dates de réalisation trop optimistes. Ce calendrier a été revu récemment par le Premier ministre de manière plus réaliste. De toute façon les travaux actuellement engagés mobilisent l'ensemble des capacités existantes en BTP en Île-de-France, et la technicité des travaux : tunnels en profondeur et gares plongeant en moyenne à 30 mètres, ne permet aucune accélération sensible. Il reste maintenant à faire de même un acte de réalisme pour le financement de l'ensemble – et peut-être à cesser d'imputer au compte du réseau GPE tout ce qui est de travaux de prolongements de lignes de métro ou de train en dehors de son domaine strict.

Un autre dossier rouvert, c'est celui de la structuration administrative et juridique de l'ensemble. L'ancienne législature s'y était

engagé dans le cadre de la loi dite « Map-tam »⁸. À l'origine ce projet ambitieux pouvait aller jusqu'à la fusion de Paris et des départements de la petite couronne dans une collectivité unique. L'ancienne majorité espérait y être majoritaire politiquement. Mais les élections municipales de 2014, puis l'élection régionale de 2015, ont marqué le triomphe de l'opposition politique aux gouvernements de François Hollande. Alors le parlement a rectifié la trajectoire avec la loi Notre. Du coup, la Métropole du Grand Paris (MGP) est en fait un simple établissement public avec d'ambitueuses responsabilités de diagnostic, de proposition et d'animation, mais sans poids politique propre. D'ailleurs, comment une assemblée composée de plus de 200 délégués des départements et communes, et dont l'existence n'est connue que des initiés, pourrait-elle en avoir ? De son côté la ville de Paris a bénéficié en 2016 d'une loi étendant ses responsabilités propres. Ce n'est pas pour les perdre dans un ensemble aux contours incertains. Mais la loi Notre a prévu de transférer à la MGP d'importantes ressources financières en 2020, ce qui rend le statu quo impossible.

Devant cette situation, il n'y a que de ➔

⁸ Modernisation de l'action publique territoriale et des métropoles, loi du 27 janvier 2014.

→ mauvaises solutions, pour des raisons de fond qui sont d'abord géographiques. Aujourd'hui la MGP regroupe environ 7 millions d'habitants, et la moitié des nouveaux logements construits chaque année. C'est assez lourd, mais des pôles essentiels de développement sont en dehors de son rayon d'action : par exemple les aéroports d'Orly et de Roissy, le plateau de Saclay avec ses développements universitaires, la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, qui possède encore d'importantes capacités de développement, sans compter le potentiel industriel de la vallée de la Seine. Alors une autre solution a été envisagée : étendre la MGP à tous les territoires en continuité de la zone centrale. Mais alors que deviendraient les bouts de territoires ruraux des Yvelines, de l'Essonne, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne ? Ce serait marquer une rupture institutionnelle dans ce qui est de fait un continuum et développement.

Une autre idée court les rues et les tribunes, voire les rapports administratifs depuis quelque temps : fusionner les trois départements de la petite couronne – Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Seine-Saint-Denis. Mais, dès lors que, de part la loi Maptam, ces départements sont voués à la gestion de proximité, cette fusion, qui éloignerait les décideurs des citoyens de base, n'apporterait que de nouveaux problèmes. Faut-il vraiment gérer le RSA de la même façon dans ces trois départements ? Cela reviendrait à recréer le département de la Seine, Paris exclu. Mais, comme l'ont suggéré quelques députés, fusionner ces trois départements et Paris permettrait d'avoir une entité forte avec une assemblée élue au suffrage universel, et donc un président à forte légitimité politique. Il est plus que douteux que l'État l'accepte. La lutte séculaire contre les grands barons parisiens – d'Étienne Marcel, prévôt des marchands, qui pactisa avec des ennemis du roi de France, au maire de Paris, Jacques Chirac, qui se servit de son mandat municipal comme d'une machine de guerre pour conquérir l'Élysée – les exemples sont dans toutes les mémoires de l'État central. C'est pourquoi, quand le gouvernement annonce des positions claires « pour dans deux mois », depuis 6 mois, il s'agit en fait de deux mois *revolving*, et pour longtemps.

D'ailleurs, à quoi cela servirait ? L'État a repris la main sur l'ensemble du système de transports, revenant de fait sur les laborieuses tentatives de décentralisation amorcées en 2000 lors de la loi SRU. Il maîtrise de fait, via les entreprises publiques de

transports, les principaux leviers de développement, et redéfinit via le Parlement, à dates régulières, les différents types de ressources fiscales affectées. Par ailleurs, via le ministère de la Recherche, il a la haute main sur l'ensemble du système universitaire de recherche et d'enseignement, pour l'orienter aussi bien sur les axes de travail prioritaires que sur l'implantation géographique de ses différents éléments. Enfin les nouvelles moutures du code de l'Urbanisme, qui permettent en gros de lancer des opérations lourdes avec les autorités locales, puis d'y adapter l'ensemble des documents d'urbanisme et des schémas thématiques, laissent de grandes libertés d'action. Il ne reste plus qu'à résoudre des problèmes d'organisation interne, mais cela semble sans urgence réelle, sauf peut-être à redéfinir les statuts de la MGP pour qu'elle puisse continuer son action globale d'animation sur des sujets ponctuels sans pour autant interférer dans les processus de décisions sur les sujets sérieux.

Un élément nouveau vient d'intervenir : l'explosion du rythme des constructions de logement. En 2017 l'objectif de 70 000 logements annuels a été dépassé pour atteindre 80 000, chiffre inconnu depuis 40 ans. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce changement du rythme de construction. La loi Alur, par sa suppression autoritaire des COS, facilite les densifications, et les prix élevés de l'immobilier permettent de mobiliser du foncier à des prix il y a peu encore rédhitoires pour les promoteurs. Enfin les changements politiques de 2014 ont débouché sur des municipalités plus dynamiques sur le logement privé. Et la CVAE (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), impôt qui remplace partiellement l'ancienne taxe professionnelle, est désormais perçue par les EPT, ce qui rend les communes moins soucieuses qu'avant de protéger leur foncier économique. Enfin un peu partout la perspective du GPE a permis à certains territoires de trouver une nouvelle dynamique.

Une partie de ces logements serviront au desserrement de la population, c'est à dire à faire baisser le nombre moyen de personnes par logement. Mais une bonne partie pourra servir à un renouveau de la dynamique démographique. Ce résultat est logique : si l'Île-de-France, malgré un contexte de logements rares et chers, et des transports qui se dégradent, a maintenu un rythme de développement correspondant à la moyenne nationale, le réseau GPE et l'amélioration

du rythme de construction devraient y impulser une nouvelle dynamique démographique.

Ce qui conduit à analyser un thème qui n'est jamais abordé : les dynamiques démographiques franciliennes futures. En Île-de-France l'évolution de l'emploi va de pair, sur le long terme, avec les évolutions démographiques : entre 1990 et 2005, l'emploi a augmenté en rythme annuel de 0,39 % et la population de 0,48 %. Or, dans l'argumentaire développé à propos du GPE dans le document global d'enquête publique daté de 2011, il est prévu un rythme annuel de développement de l'emploi entre 1 % (hypothèse basse) et 1,2 % (hypothèse haute). Cela correspond donc à un rythme moyen annuel de 1 % pour la population. On est bien au delà des hypothèses faites par l'Insee pour les prochaines décennies de la France métropolitaine, et qui tournent plutôt autour de 0,5 %. Le schéma directeur de l'Île-de-France finalement approuvé en 2013 élude cette question. Il se contente de rappeler que le poids de la population francilienne en France s'est stabilisé depuis 1962, et fait implicitement l'hypothèse que cette situation se maintiendra dans les hypothèses hautes (0,8 % par an) ou basse (0,2 % par an) jusqu'en 2030.

Autrement dit, sans que personne ne l'ait clairement exprimé, le Grand Paris Express débouche sur une augmentation du poids démographique de l'Île-de-France. C'est d'ailleurs logique : la dégradation des conditions de transports du quotidien est un facteur puissant de départ vers les autres régions métropolitaines. À l'heure actuelle, en moyenne annuelle l'Île-de-France a un solde migratoire déficitaire global de 45 000 personnes par an, 180 000 arrivées et 225 000 départs. Une nette amélioration, et de son offre en logements, et des conditions des transports quotidiens, ne peut que favoriser les arrivées, et freiner les départs, améliorer ce solde migratoire et donc impulser un renouveau démographique.

Mais n'insistons pas sur des sujets qui peuvent fâcher les idéologues de l'aménagement du territoire. Attendons que le réel se manifeste peu à peu. Le mouvement sera alors lancé. Et qui osera, bloquer la poursuite de la réalisation du GPE ou encore, à l'instar des autorités publiques de 1994, demander de faire baisser le rythme de construction de logement ? ■