

TROISIEME PARTIE

**CHANGEMENT D'ECHELLE ET
EMERGENCE DE NOUVEAUX ENJEUX**

(1958-1999)

par Pierre Zembri

CHAPITRE 6

L'INTÉGRATION DU TRANSPORT DANS UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT VOLONTARISTE

1958-1976

La période qui s'ouvre avec l'arrivée de Charles de Gaulle à la présidence de la République et l'instauration d'un nouveau régime constitue une « fenêtre » décisionnelle sans précédent. C'est surtout la première décennie de la V^e République (1958-1968) qui voit intervenir les bouleversements les plus importants, dans de nombreux domaines : réforme administrative, mise en place d'une administration de mission à l'échelle de la Région parisienne dotée de moyens d'études conséquents, nouvelle vision par les pouvoirs publics à la fois du développement urbain (désormais à maîtriser) et du rôle des transports, lesquels deviennent un outil d'aménagement à part entière, etc. Il en résulte des documents d'orientation importants et des moyens d'investissement conséquents témoignant d'une volonté politique forte de compenser deux décennies de tergiversations.

La seconde décennie est celle des contestations, des structures de gestion comme de certains aspects des politiques suivies. Comme nous le verrons, ces mouvements sont à la fois internes aux instances de l'État et extérieurs à ce dernier, dans la mesure où les usagers du transport public et les riverains des grands projets d'infrastructures commencent à s'organiser efficacement. Par ailleurs, les transporteurs et, parmi eux, la RATP, jouent un rôle de plus en plus important en se dotant de moyens d'expertise et de réflexion les conduisant au cours de cette période à produire eux-mêmes des projets et à infléchir ceux d'un schéma directeur qui perd progressivement son caractère impératif des premières années.

LA MISE EN PLACE DES INSTRUMENTS NÉCESSAIRES (1958-1968) : DES DÉCISIONS MAJEURES

Le tournant que constitue cette décennie peut être attribué autant au changement institutionnel de 1958 qu'à un changement de vision très net au sommet de l'État des affaires parisiennes et du rôle que doit jouer ce dernier en matière d'aménagement urbain. Cela dit, il faut replacer cette période d'intense activité décisionnelle dans une continuité : la planification à une échelle adaptée du développement de la région parisienne a déjà été envisagée¹, l'aménagement du territoire installé dans l'immédiat après-guerre a déjà pour but principal de maîtriser la croissance parisienne au profit de la province, enfin le rôle privilégié des transports dans la structuration de l'espace urbain a été également pris en compte. Mais il manquait une volonté politique forte, continue dans le temps, et pouvant se concrétiser

¹ Le Plan Prost de 1934 (ou PARP), abordé dans les deux chapitres précédents, en est le plus récent avatar.

rapidement par la mise en place d'instruments d'exécution adaptés. Ces conditions sont remplies en un petit nombre d'années.

À partir de ce moment, l'action publique, menée essentiellement par le district de la Région parisienne, est d'une richesse jusqu'ici inconnue. Les problèmes de la Région parisienne sont appréhendés globalement, et les solutions proposées entrent dans le cadre d'une politique globale d'aménagement et d'équipement visant à permettre à la fois l'installation de populations nouvelles, le développement d'activités secondaires et tertiaires ainsi qu'un rayonnement accru de la région capitale. L'abondance des moyens financiers dégagés est rapidement à la hauteur des ambitions, et sans commune mesure avec la pingrerie de l'État (surtout soucieux de réduire les déficits de fonctionnement des transports publics) dans la période précédente.

Le gaullisme appliqué à la Région parisienne

Ce n'est pas un hasard si les affaires régionales sont abordées par l'échelon national moins d'un an après le changement de régime. Paris tient une place importante dans les préoccupations de l'exécutif, et les (fortes) personnalités en présence ont à cœur de lui donner les moyens des ambitions qu'ils ont pour elle.

Le général de Gaulle sent en effet l'urgence d'une réforme de la gestion de l'agglomération parisienne. Sans avoir d'idée préconçue au départ, il pousse le gouvernement à agir puis, une fois nommé, le délégué général au District doit lui rendre compte personnellement à intervalles réguliers² de son action. L'Élysée devient le lieu des arbitrages les plus délicats, que ce soit à l'occasion de conflits entre le District et les autres administrations ou lorsqu'il s'agit de trancher entre plusieurs options d'un projet important³.

Michel Debré ensuite, qui est nommé Premier ministre le 8 janvier 1959, joue un rôle déterminant dans la définition et la mise en place du « bras armé » de l'État en région parisienne que constitue le District. Sa première tâche aura été de convaincre le général du bien-fondé d'une telle autorité unique⁴. Puis, il tente de faire passer son projet en force par l'ordonnance du 4 février 1959, ce qui suscite une levée de boucliers sans précédent des élus

² Un conseil restreint sur la situation de la région parisienne était organisé au moins tous les six mois.

³ « De Gaulle, il est vrai, se passionne pour les problèmes de Paris et, souvent, les conseils abandonnent la salle habituelle du premier étage, trop exigüe, pour se tenir dans la grande salle du rez-de-chaussée, ouverte sur l'antichambre aménagée pour recevoir plans et maquettes : c'est là qu'il décidera personnellement, par exemple, du tracé du boulevard périphérique dans le Bois de Boulogne », Robert Franc, *Le Scandale de Paris*, Paris, Bernard Grasset, 1971, p. 168.

⁴ « Il faut bien se rendre compte que personne ne voulait du District, à quelques exceptions près. Le Général De Gaulle lui-même trouvait que c'était une « espèce de fantaisie ». C'est seulement par la suite qu'il s'est trouvé convaincu de la nécessité du District de la Région parisienne et qu'il a en particulier exigé de Georges Pompidou qu'il continue l'œuvre entreprise en menant à bien la réforme administrative de juillet 1964 », Michel Carmona, *Le Grand Paris ; l'évolution de l'idée d'aménagement de la Région Parisienne*, thèse d'État, université de Paris, 1980, p. 79.

départementaux et communaux, peu disposés à renoncer aux prérogatives que le texte leur retirait. Finalement, après concertation, c'est par la loi du 2 août 1961 que naît le District de la région parisienne. C'est aussi Michel Debré qui pense à Paul Delouvrier pour en prendre la tête.

Paul Delouvrier, enfin, était plus ou moins en disgrâce en 1961 aux yeux des gaullistes qui lui reprochaient son attitude en Algérie (où il avait tenu le poste de délégué général). « Repêché » par Michel Debré, nommé plus ou moins contre son gré à la tête du District⁵, il aura eu à cœur de donner à cette institution une place incontestable et de mettre en œuvre une politique originale adaptée aux enjeux colossaux d'une région qui devait atteindre, en prolongeant les tendances démographiques de l'époque, 20 millions d'habitants en 2000.

⁵ Michel Carmona, *ibid.*, p. 80 ; Robert Franc, *op. cit.*, p. 165-168.

Le District doit donc son existence et sa place très particulière à la conjonction de ces trois fortes personnalités. Les deux premières lui auront donné vie et auront donné une vigoureuse impulsion à son action, la troisième aura su le pérenniser.

Le District de la région parisienne

Il est défini par la loi du 2 août 1961 comme un établissement public doté de l'autonomie financière associant les départements de la région (lesquels passeront de trois à huit en 1964) ainsi que les 1 305 communes de ces départements. Il a pour objet les études concernant l'aménagement et l'équipement de tout ou partie du territoire régional, ainsi que l'organisation de certains services publics. Il participe également au financement d'opérations d'intérêt régional. Pour cela, des ressources spécifiques lui sont attribuées (notamment une taxe spéciale d'équipement).

Conçu pour coordonner les politiques des différents niveaux de collectivités sans remettre en cause leurs compétences, il étudie ou subventionne des projets mais n'assume aucune tâche de gestion.

Les instances dirigeantes du District ont été conçues de façon à éviter qu'il passe pour la préfiguration d'une assemblée régionale. Ainsi, son conseil d'administration, fort de 28 membres (54 après la réforme de 1966), est composé à parité d'élus municipaux ou départementaux désignés par leurs pairs et d'élus désignés par le gouvernement parmi les titulaires de certaines fonctions au sein des conseils généraux et du conseil de Paris, et parmi les maires. De plus, l'exécutif est nommé par le gouvernement.

Partant du constat d'un déficit de participation des milieux économiques et sociaux, le District crée à ses côtés en 1963 un Comité consultatif économique et social (C.C.E.S.), chargé d'émettre des avis sur toutes questions de la compétence du District. Le C.C.E.S. est institutionnalisé par décret en novembre 1967, avec 60 membres.

L'équipe restreinte du District, une fois installée, s'est donné pour première tâche la conception d'un nouveau schéma d'aménagement de la région parisienne alors qu'il ne devait pas en être ainsi initialement (voir encadré ci-dessous). Sans faire totalement table rase du PADOG⁶ voté en 1960 à l'instigation d'un Michel Debré désireux de ne pas trop prendre de retard du fait du blocage du projet initial de District, ce schéma, comme nous le verrons plus loin, innove dans de nombreux domaines. Sa réalisation a été confiée à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (I.A.U.R.P.⁷), fondation de droit privé créée en 1960 par Pierre Sudreau, commissaire à la Construction de la région parisienne. De six collaborateurs en 1962, l'I.A.U.R.P., promu bureau d'études privilégié du District, est passé à 150 salariés en 1965, réunissant à cette date une équipe qui pour la première fois dans

⁶ Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne. Voir en fin du chapitre précédent.

⁷ Qui deviendra l'IAURIF en 1976.

ce domaine pluridisciplinaire associe architectes, géographes, sociologues, ingénieurs, économistes.

Le délégué général du District a également conseillé directement l'Élysée pour la mise en place de nouvelles institutions, ce qui lui aura donné le privilège de conjuguer le nouveau projet urbain avec les institutions nécessaires pour le faciliter. Dans ces deux domaines, on peut considérer que Paul Delouvrier a eu autant de pouvoirs qu'un ministre.

Mais le gros du travail du District aura consisté à gérer et à programmer. Jusqu'en 1968, il gère seul l'ouverture des terrains à la construction pour les grosses opérations, en veillant à leur conformité avec les objectifs du SDAUR.P., et il constitue des réserves foncières nécessaires pour la réalisation de nouveaux équipements et des villes nouvelles. Il programme également les investissements en infrastructures au gré de ses ressources. Après 1968, des relations plus tendues avec le gouvernement qui trouve l'autonomie du District trop accentuée, provoquent des divergences, puis un conflit fatal à Paul Delouvrier.

Les métamorphoses des missions du District

Lorsque Paul Delouvrier entre en fonctions, les instructions sont relativement simples : le District doit limiter le développement de Paris et mettre en œuvre le PADOG dans son cadre territorial (relativement restreint). Les premières investigations de la petite équipe initialement installée mettent rapidement en évidence l'inadaptation des deux missions à la situation réelle de l'agglomération parisienne.

Ainsi, aucune projection démographique n'avait été réalisée, du moins officiellement⁸ : par prolongation des tendances observées en 1961, Delouvrier et son équipe considèrent que la région parisienne devrait compter jusqu'à 20 millions d'habitants en l'an 2000. Si l'on retient un objectif corrigé de 14 à 16 millions d'habitants, cela implique que les villes de province triplent leur population. Cette prévision prend de court les responsables de l'aménagement du territoire ainsi que le gouvernement, car elle rend *de facto* l'objectif de blocage de la croissance parisienne irréaliste⁹.

Le PADOG devient donc caduc avant d'avoir été appliqué. Déjà fortement contesté pour le blocage de la construction en région parisienne qu'il organisait, il aura été approuvé par le gouvernement et... mis immédiatement en révision. Le travail de réexamen de la situation effectué par le District le conduit celui-ci à mettre en chantier un schéma d'aménagement plus réaliste. Il faut cette fois-ci innover davantage car ce n'est plus un million d'habitants supplémentaires qu'il faut se préparer à accueillir, mais six à huit millions !

⁸ Dans un entretien accordé le 7 mai 1974 au géographe Michel Carmona (*op. cit.*, p. 80), Paul Delouvrier pense que l'INSEE avait fait des projections, mais s'était autocensuré en raison du contexte politique.

⁹ Afin de donner le plus grand retentissement à ces constats inédits, Paul Delouvrier prend soin de les publier en 1963 sous la forme d'un Livre blanc intitulé *Avant-projet de programme duodécennal pour la région de Paris*. Il aura été diffusé à 35 000 exemplaires.

Le deuxième volet de la refonte des institutions de la région parisienne est la réforme administrative de 1964 (loi du 10 juillet 1964). Constatant que la région est sous-administrée et que sa population est encore appelée à croître de façon très significative, le gouvernement engage une réflexion pour déterminer les moyens de rapprocher l'administration de ses usagers.

Plusieurs options sont envisagées : extension aux frontières réelles de l'agglomération du territoire de la Ville de Paris (action de type haussmannien), création de préfets délégués sans retoucher le découpage en trois départements, création de nouveaux départements. C'est cette dernière qui est retenue, assortie d'un dispositif à deux niveaux où un préfet de Région, le délégué général du District, coiffe ses huit collègues départementaux. Ce niveau supérieur est instauré par le décret du 10 août 1966, soit deux ans après le premier.

Ce décalage est dû aux fortes réticences des conseils généraux et des députés devant la perspective d'un renforcement de fait des pouvoirs du District : on craint alors un « superpréfet » dominant huit « collectivités mineures ». Ils ne se trompaient guère, si l'on considère la longue liste des prérogatives du préfet de Région : mise en œuvre de la politique du gouvernement (développement économique, aménagement du territoire), contribution à la préparation du Plan¹⁰, mise en œuvre du SDAURP et de tous plans ayant un caractère communal et intercommunal, création des ZUP et des ZAD¹¹, coordination des transports, présidence de l'I.A.U.R.P., du Syndicat des transports parisiens, de l'Agence de bassin Seine-Normandie, etc.

Le préfet de Région peut compter, en plus de l'I.A.U.R.P. déjà cité, sur des services d'études et de contrôle particulièrement étoffés à l'image du service régional de l'Équipement (S.R.E.R.P.) et de la mission de l'Aménagement, de l'Équipement et des Transports¹². En revanche, il aura toujours des difficultés à exercer son pouvoir de contrôle et d'animation vis-à-vis d'institutions qui dialoguaient auparavant directement avec l'État et qui considèrent le District comme un intrus. La SNCF et la RATP sont du nombre.

Le nouveau découpage en départements crée l'occasion de valoriser un certain nombre de points d'ancrage du développement régional retenus par le SDAURP en leur accordant le statut de préfecture. En bénéficient les villes nouvelles d'Évry, de Cergy-Pontoise et les centres restructurateurs de banlieue de Créteil, Bobigny et Nanterre. La nécessité de desservir les villes préfectures est un argument qui sera souvent utilisé pour établir des ordres de priorité dans la réalisation des réseaux de transport.

¹⁰ Ce sont les seules prérogatives communes avec les autres Préfets de Région qui seront mis en place en 1972.

¹¹ ZUP : zone à urbaniser en priorité ; ZAD : Zone d'aménagement différé. Ces procédures ont été respectivement créées en 1958 et en 1963. La ZAD est l'outil par excellence de constitution de réserves foncières et de lutte contre la spéculation avec un droit de préemption qui s'exerce sur 14 ans, sur la base des prix fonciers de l'année d'instauration de la zone.

¹² Laquelle donnera par la suite naissance au Secrétariat général des Villes nouvelles de la région parisienne.

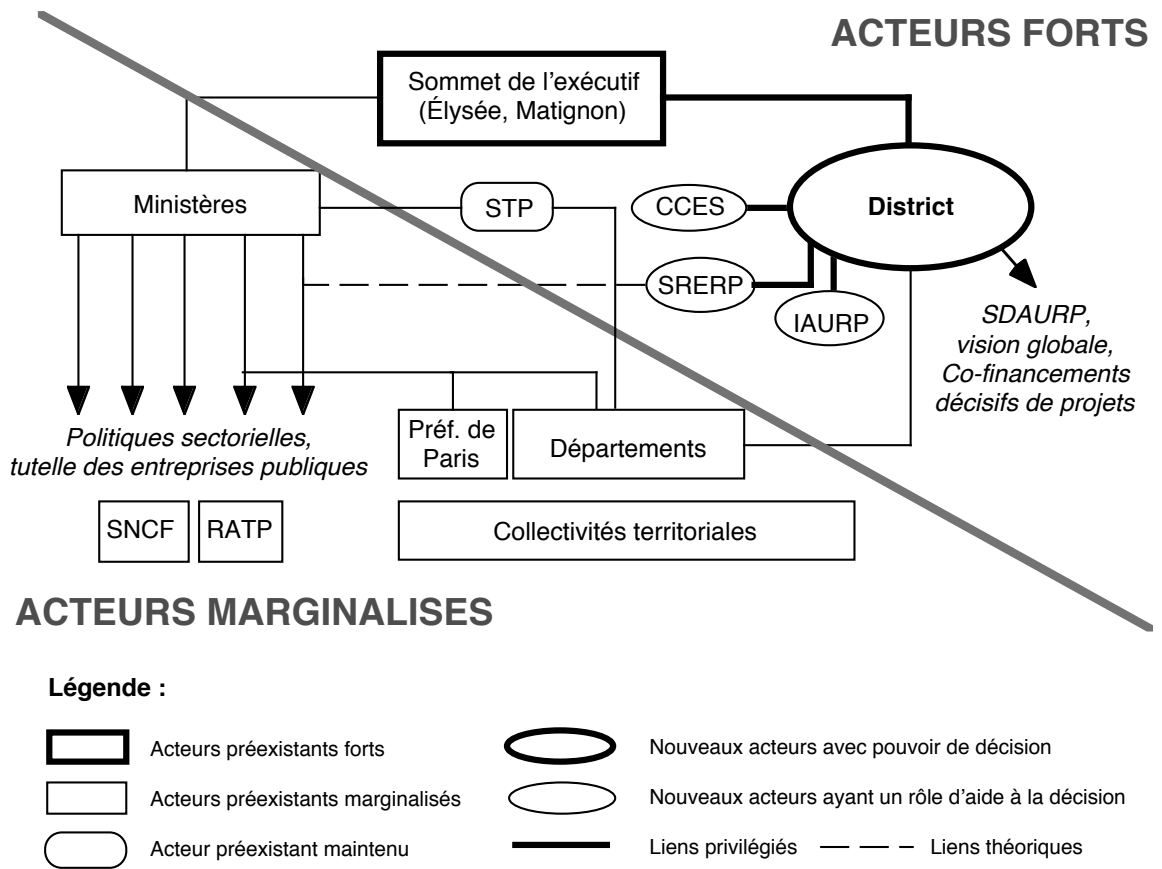
Un dispositif particulièrement efficace

L'ensemble des réformes effectuées par le régime gaulliste aboutit à la mise en place d'une machine à prendre des décisions bien huilée, qui fonctionne en continu du fait à la fois d'une alimentation budgétaire abondante, d'idées rapidement transformées en projets grâce à des moyens d'études exceptionnels et d'une marginalisation d'acteurs potentiellement « retardateurs », tant au sein de l'État qu'en dehors de ce dernier. De là à penser que la technocratie parisienne a les mains libres comme n'hésitent pas à l'affirmer plusieurs auteurs dans les années 1970, il n'y a qu'un pas.

Le schéma ci-dessous donne une idée de la configuration des acteurs qui domine la période 1962-1968. On y voit notamment une mise à l'écart relative des administrations centrales chargées de conduire des politiques sectorielles, des collectivités locales et l'absence d'association des entreprises de transport à la conception des projets.

Figure 6.1. Configuration des acteurs de l'aménagement et du transport en région parisienne entre 1962 et 1968

© Pierre Zembri, 2000.



Tout repose à cette période sur les liens privilégiés tissés au départ entre le sommet de l'exécutif et le District. Ce dernier prend dès ses débuts une certaine indépendance vis-à-vis des ministères, et peut par les co-financements décisifs qu'il apporte traduire en réalisations à partir de 1965 les priorités du schéma directeur qu'il a conçu.

Le pouvoir du délégué général paraît alors exorbitant à la fois pour les élus et pour les ministères. Les premiers dénoncent, dès la phase de concertation en amont de l'adoption du SDAURP (phase dont le projet sort sans aucun amendement), les pratiques autoritaires du District et une quasi-absence de consultation des collectivités. Les seconds ne sont pas particulièrement heureux de subir le même sort : Edgar Pisani, nommé ministre de l'Équipement quelques mois après la publication du SDAUR.P., affecte de ne pas se sentir concerné par ce schéma puisque l'avis de ses services n'avait pas été sollicité. Malgré les dizaines de milliers d'hectares concernés par les extensions urbaines projetées, le ministère de l'Agriculture n'a pas été consulté une seule fois. De la même façon, le RER est décidé sans consultation de la SNCF et de la RATP. Les dirigeants de la première ont beau jeu de

dénoncer assez régulièrement par la suite l'irréalisme de projets à la conception desquels ils n'ont pas été associés.

On ne peut pas cependant dire que le District ait les mains complètement libres : il doit assumer les opérations déjà décidées par le programme triennal d'équipement 1958-1961, au nombre desquels se trouve une ligne est-ouest du RER particulièrement gourmande en fonds (comme nous le verrons plus loin). Par contre, il est absurde de prétendre avant 1968 que la politique du District est dictée par l'État, puisque l'État ne fait que suivre les orientations définies ou reprises par le District. Les tiraillements entre les deux protagonistes à partir de cette date montrent qu'en cas de conflit, l'État a évidemment le dernier mot. Mais on aura alors changé d'époque...

Vers une planification régionale volontariste

Jusqu'au début des années 1960, les politiques de la construction, d'équipement et de transport ont été fondamentalement disjointes, quelle que soit l'échelle à laquelle elles sont gérées. Ce sont des politiques sectorielles menées par les ministères concernés. Les différents plans publiés (Prost en 1934 puis PARP en 1950 et 1956), même s'ils associent ces différents secteurs dans une approche globale, n'ont pas été vraiment appliqués. De plus, l'État ne s'est guère investi dans l'équipement d'une région qui gagnait pourtant à l'époque entre 100 000 et 150 000 nouveaux habitants par an.

Les constats sur la période 1945-1960¹³ sont sévères. À une crise sans précédent du logement (avec un sommet en 1954-1955), s'ajoute l'absence de construction d'équipements collectifs dans des banlieues pourtant en pleine expansion. Du côté des transports publics, on ne trouve pas de modernisation de ligne SNCF de banlieue qui ne soit pas liée à l'équipement d'un grand axe national (comme les électrifications Paris-Lyon en 1949-1951 ou Paris-Lille en 1959-1960). Un seul prolongement du métro intervient en 1951 (ligne 13 jusqu'au Carrefour-Pleyel), et le renouvellement du matériel roulant s'effectue à un rythme particulièrement faible : seules les lignes 11 et 13 en bénéficient. Seul le réseau de surface tire son épingle du jeu avec la création d'une quarantaine de lignes et un renouvellement partiel du parc d'autobus. Il est régulièrement question de créer un réseau de métro express régional sans le moindre début de réalisation¹⁴, et cette évocation récurrente suffit à bloquer tout

¹³ Eddy Cherki, Dominique Mehl, *Crise des transports, politique d'État et mouvements d'usagers*, Paris, Centre d'étude des mouvements sociaux, 1977, p. 93-102 ; Michel Margairaz, *Analyse socio-historique de la RATP*, Paris, RATP, Unité prospective, n° 23, février 1987, p. 9-23.

¹⁴ Ce réseau est inscrit dans le PARP depuis 1935. Voir à ce sujet Jean Gajer, *Le Réseau express régional*, thèse d'État, Université de Paris VIII, juin 1981, p. 130-135.

développement du métro en périphérie¹⁵. On ne constate pas davantage d'investissements dans le réseau routier alors que le parc automobile croît significativement à partir de 1953.

Cette paralysie des décisions et des investissements intervient alors que la planification n'est pas en panne : le PARP est en vigueur, régulièrement révisé et opposable aux tiers. S'il existe bien un projet de développement des infrastructures et des équipements, personne au niveau de l'État ne fait preuve de beaucoup de volonté pour le mettre en œuvre.

Le PADOG doit être considéré comme une nouvelle mise à jour du PARP¹⁶. Il en diffère cependant dans sa forme par l'inflation de la partie consacrée à l'exposition de la doctrine qui sous-tend ce document : le réveil de la volonté de l'État est ainsi perceptible. Mais l'urgence a commandé de ne pas innover exagérément dans les principes ni dans les actions proposées.

Principes généraux du PADOG¹⁷

1. Tendre vers une stabilisation de la population de la Région parisienne. De 1960 à 1970, la population de la zone couverte ne doit pas s'accroître de plus d'un million d'habitants. Cet objectif ne peut être atteint que si les capitales régionales et parmi celles-ci celles des régions limitrophes font l'objet de mesures particulières de développement.

2. Décentraliser des emplois des secteurs secondaire et tertiaire, publics et privés.

3. Déconcentrer et décongestionner Paris au profit de sa banlieue.

4. Loger la population dans de meilleures conditions, ce qui passe par des actions de construction neuve, de rénovation des quartiers insalubres, et de meilleure répartition des densités au sein de l'agglomération.

5. Restructurer et organiser la banlieue : rénovation, reconquête et création de centres restructurateurs fournissant des services qui ne se trouvent pour le moment qu'à Paris.

6. Réanimer la zone rurale et dynamiser les petites villes périphériques de façon à éviter des transferts de main-d'œuvre rendue disponible par la mécanisation de l'agriculture vers la zone centrale.

7. Améliorer l'équipement de Paris et surtout de la périphérie (banlieue et zones rurales).

8. Développer une politique foncière susceptible de permettre des opérations importantes par une lutte contre la spéculation foncière et une récupération de la plus-value par les collectivités publiques.

¹⁵ On peut aussi voir dans cet ostracisme vis-à-vis du métro comme le font Eddy Cherki et Dominique Mehl (*op. cit.*, p. 99-100), la crainte d'une remise en cause du principe du tarif unique du métro.

¹⁶ Jean-Paul Alduy, Monique Dagnaud, *La V^e République et l'aménagement de la région de Paris*, Paris, IAURIF, septembre 1977, vol. 1, p. 218.

¹⁷ Source : décret d'approbation du 6 août 1960.

En ce qui concerne les transports, le PADOG préconise une rupture avec la structure radiale du réseau routier en créant des liens entre les noyaux urbains dont la constitution est prévue. Des éléments de rocade autoroutière apparaissent, créant une sorte de maillage en nid d'abeilles dans un rayon de 10 km autour du centre de l'agglomération. Les préconisations concernant le réseau ferré sont peu différentes de celles des différentes versions du PARP avec 13 branches (soit l'essentiel du réseau SNCF de banlieue) interconnectées par une gare centrale au Châtelet. Le réseau routier, parce qu'il est considéré comme en retard par rapport à l'évolution du parc automobile régional et compte tenu de prévisions alarmantes de doublement du trafic entre 1960 et 1975, est, semble-t-il, privilégié.

Le PADOG est l'objet d'un effort d'information sans précédent. Plus que les projets eux-mêmes et, même, plus que les objectifs énoncés dans l'encadré ci-dessus, il s'agit de mettre en exergue un nouveau domaine d'investissement de l'État et la volonté politique correspondante. L'exposé de doctrine cite à plusieurs reprises des déclarations de Pierre Sudreau, devenu ministre de la Construction, parmi lesquelles celle-ci : « L'urbanisme qu'exige notre époque doit être un instrument d'action [...]. C'est par des plans d'inspiration « opérationnelle » que l'urbanisme retrouvera la faveur indispensable du public et de ses édiles et suscitera de nouvelles vocations. »

On peut même considérer que le changement de discours par rapport au PARP met les auteurs du PADOG en porte-à-faux avec les options qu'ils retiennent car elles sont pour leur part quasi inchangées, ainsi que le remarquent Jean-Pierre Alduy et Monique Dagnaud¹⁸ qui voient dans le PADOG un « habillage » du projet urbain de la IV^e République.

Document imparfait, ce dont le gouvernement a conscience dès son approbation comme nous l'avons vu précédemment, le PADOG est avant tout destiné à assurer la transition avec une version plus conforme aux objectifs du pouvoir gaulliste (donc plus offensive), construite par une nouvelle institution.

La période d'élaboration du SDAURP permet à Paul Delouvrier et à son équipe de préparer l'opinion en même temps que l'administration centrale et les membres du gouvernement à un changement radical d'optique. Outre la publication largement médiatisée du *Livre blanc* résumant les éléments de prospective rassemblés par le District, l'exploitation d'une centaine de questionnaires adressés à des « personnalités » donne l'occasion de publier en 1964 un florilège de citations soigneusement sélectionnées et agencées sous le titre *Paris en question*. On y comprend notamment l'impérieuse nécessité d'une planification de la croissance inéluctable de l'agglomération parisienne, sans blocage de l'ouverture des terrains à l'urbanisation et sans focalisation sur un espace trop restreint. Parallèlement sortent un *Programme quadriennal 1962-1965* et un *Programme duodécennal* montrant que l'effort d'investissement se différencie nettement de celui de la période précédente. Ce dernier programme est particulièrement ambitieux en prévoyant, entre autres investissements, 29

¹⁸ *Op. cit.*, p. 224.

milliards de francs de l'époque pour les équipements routiers et 9 milliards de francs pour les transports collectifs. Toutes ces annonces contribuent à asseoir la position du District, lieu de concertation entre administrations et de coordination des actions de l'État, en attendant un projet urbain qu'il piloterait dans son ensemble et la réforme administrative qu'il a inspirée.

Le projet urbain voit le jour en juin 1965, à l'issue d'un certain nombre d'amendements et d'arbitrages. Pour accueillir les 7 à 8 millions d'habitants supplémentaires attendus sans mettre à mal la nécessaire « unité de la région parisienne », les rédacteurs du SDAURP ont privilégié deux solutions sur les quatre possibles¹⁹ : une densification du tissu urbain en banlieue autour de six « centres restructurateurs »²⁰ et la création de huit villes nouvelles organisant des axes tangents d'urbanisation destinés à rompre la structure radioconcentrique de l'agglomération. Les sites de ces villes sont des sites de plateaux, les fonds de vallée devant être préservés et consacrés pour leur partie non urbanisée à des activités récréatives, notamment sous forme de bases de loisirs. Chaque ville nouvelle doit être en mesure d'accueillir entre 500 000 et un million d'habitants, taille jugée suffisante pour leur donner une certaine autonomie vis-à-vis de Paris et réduire de ce fait les migrations alternantes.

L'échelle spatiale de programmation des extensions urbaines et des équipements nécessaires est plus large que celle du PADOG. L'espace rural est d'ailleurs envisagé, notamment dans sa confrontation avec les secteurs à urbaniser. Des « fronts ruraux » sont délimités et les secteurs jugés fragiles sont classés en « zone de loisirs et d'espaces verts » ou en « zone de protection ».

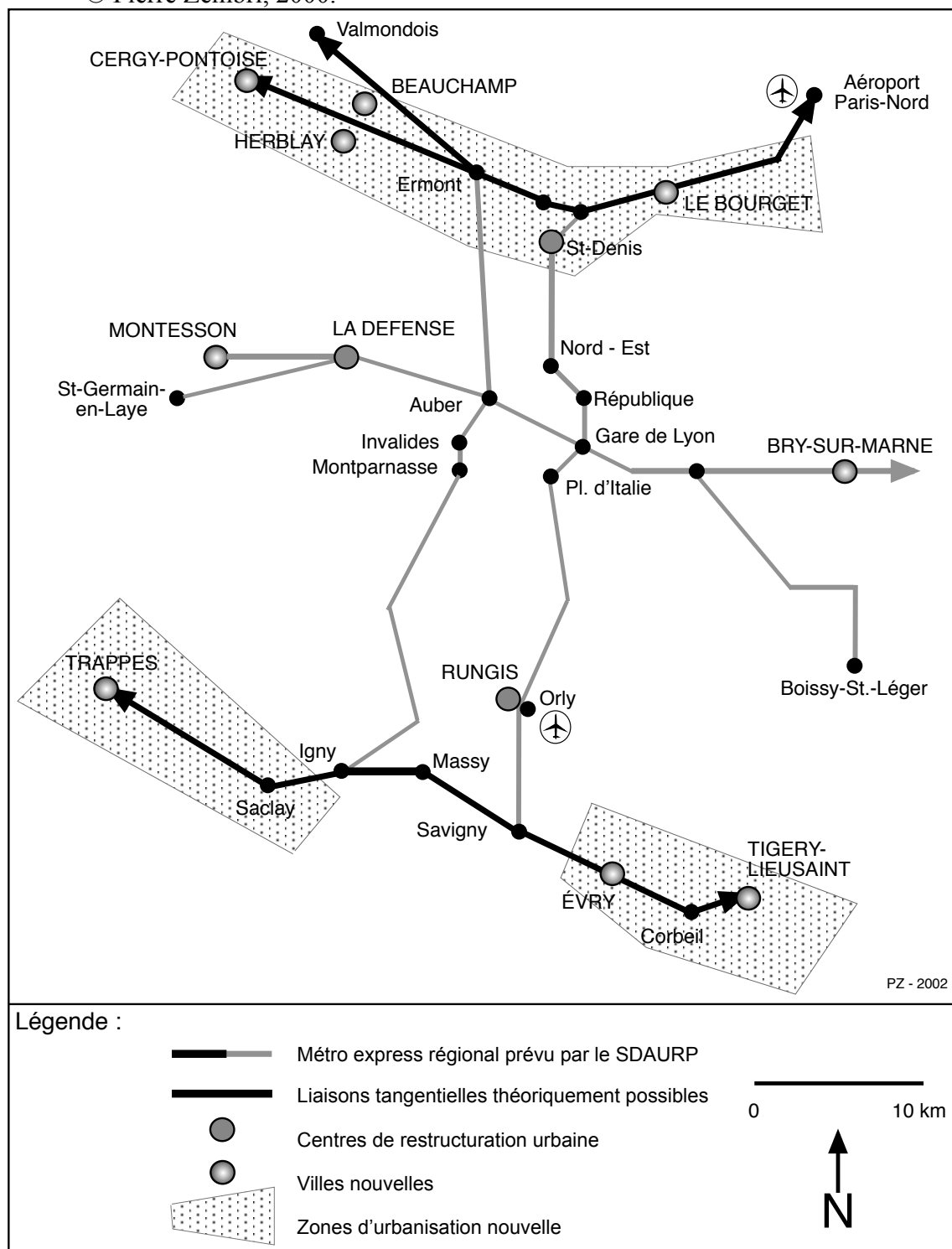
Le nouveau schéma rompt quelque peu en matière de transports avec les orientations du PADOG sans remettre cependant en cause le constat initial de celui-ci, en ne limitant pas les investissements autoroutiers à la proche périphérie (900 km sont prévus au total) et en proposant un réseau de RER beaucoup plus ambitieux qui compte moins de branches (neuf au total) mais 250 km de voies nouvelles. Il n'en sera construit finalement que quelques dizaines de kilomètres, l'utilisation des infrastructures ferroviaires existantes étant par la suite revenu à l'ordre du jour. L'avantage des voies nouvelles, aux yeux des concepteurs du SDAURP, réside dans leur affranchissement des tracés existants qui ne permettent pas de relations vers et entre les villes nouvelles et/ou les centres restructurateurs et, de ce fait, concentrent tous les trafics sur Paris. Les réseaux, que l'on veut davantage maillés, se mettent donc à l'heure de la déconcentration administrative.

¹⁹ Jean Bastié, *Géographie du grand Paris*, Paris, Masson, 1984, p. 183.

²⁰ Ces centres sont Rungis, Créteil, Rosny-sous-Bois, Bobigny, Stains et Saint-Denis. On en a compté jusqu'à une dizaine dans les différentes évolutions du projet.

Figure 6.2. Les liaisons directes entre pôles qui auraient été permises dans l'hypothèse d'une réalisation complète du projet initial de métro régional selon des tracés nouveaux.

© Pierre Zembri, 2000.



Des tâches différenciées sont attribuées à chaque réseau. Ainsi, l'automobile n'est pas le mode de transport privilégié en zone dense, malgré quelques percées *intra muros* censées rapprocher entre eux les différents centres d'affaires, en liaison avec le boulevard périphérique à construire : une grande transversale nord-sud ainsi que quelques pénétrantes comme les radiales Vercingétorix, Denfert-Rochereau, Bercy-Râpée, de Grenelle et de Bagnole. En dehors de Paris, le maillage autoroutier constitue l'ossature du réseau en même temps que celle de la région urbaine²¹. S'appuyant sur deux rocade respectivement en moyenne banlieue (A 86) et au niveau des villes nouvelles (A 87²²), il doit notamment permettre d'assurer le gros des liaisons de banlieue à banlieue.

Le transport collectif se voit quant à lui assigner une mission de desserte régionale à large maille, avec des capacités et des vitesses commerciales élevées et des ruptures de charge réduites au minimum, d'où le choix, déjà exprimé par le PADOG et les différentes versions du PARP, de lignes transversales. Le réseau express régional (RER) à créer relie entre eux les centres d'affaires comme La Défense (dont la réalisation a débuté en 1959), les villes nouvelles (à construire) et les aéroports d'Orly et de Paris-Nord. Il se comporte à l'instar des autoroutes comme un réseau primaire, une ossature. Les transports collectifs à plus petites mailles (métro, autobus) ont bien entendu toute leur place pour assurer la desserte fine de la zone centrale.

Dès la publication officielle du SDAURP (le 10 juillet 1965), et bien qu'il n'ait aucune existence légale²³, un certain nombre de décisions importantes pour sa réussite sont prises, comme la mise en place à titre préventif de périmètres de ZAD pour permettre l'émergence des villes nouvelles et la coordination de l'urbanisation des espaces avoisinants. Dans ce dessein, la procédure de ZAD a été « retaillée » sur mesure par arrêté en date du 15 juillet 1965 à la demande du délégué général du District, de façon à éviter la consultation préalable des collectivités concernées. 42 000 ha seront ainsi « zadés » en 1965, auxquels il faut ajouter 62 000 ha en 1967. Mais c'est dans le domaine du financement et de la programmation des opérations que la démarche de l'État se montre la plus volontariste.

²¹ *Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris*, Paris, La Documentation Française, 1965, p. 161-164.

²² Cette autoroute deviendra bien plus tard l'A 104 (ou N 104).

²³ Ce manque ne sera comblé qu'en juillet 1976. Sur les péripéties du processus de légalisation, voir Jean-Paul Alduy et Monique Dagnaud, *op. cit.*, p. 271-273.

Un effort d'investissement sans précédent

Le budget du District est particulièrement bien doté dès le départ, avec 330 millions de francs d'autorisations de programme en 1962, ce qui représente une somme considérable pour l'époque.

Les moyens d'études sont importants, Paul Delouvrier considérant que l'investissement intellectuel à fournir pour la collecte de données et les réflexions préalables est tout aussi essentiel que l'action elle-même²⁴. Son collaborateur Jean Vaujour y consacre un chapitre entier de son ouvrage *Le Plus Grand Paris*, en déclarant préalablement que « c'est l'absence d'étude et non pas l'étude qui constitue un luxe, car elle conduit au gaspillage »²⁵.

Pour mener à bien ces études, le District compte bien évidemment sur l'I.A.U.R.P., dont la dotation augmente fortement au cours de la période (2 millions de francs en 1962, 7 millions en 1967). Outre le SDAURP., l'Institut travaille sur des plans d'urbanisme concernant des zones plus restreintes et jette les bases des différentes villes nouvelles. Le savoir-faire acquis lui permettra par la suite de proposer ses services à de grandes villes étrangères.

Dans le domaine des transports, le District lance une enquête prospective sur les trafics, et fait effectuer à intervalles réguliers des enquêtes globales de transport qui donnent un éclairage sur la mobilité des habitants de la région.

Les crédits d'investissement sont conséquents dès le premier programme triennal d'équipement (1958-1961), afin de marquer la rupture voulue avec la période précédente sans attendre la mise en place du District. C'est ainsi que, dès 1961, le gouvernement décide la réalisation de la première tranche de la ligne est-ouest du métro régional entre Boissy-Saint-Léger et Saint-Germain-en-Laye, comportant une traversée souterraine de Paris par un tracé nouveau, entre la Nation et La Folie (actuellement Nanterre-Université). Les travaux du boulevard périphérique ont quant à eux débuté suffisamment tôt pour que la première section de 3,5 km entre les portes de Châtillon et d'Italie soit en service au moment où le District se met en place (décembre 1961). On peut considérer ces deux opérations comme des « coups partis » que les concepteurs du SDAURP ont dû prendre en compte.

La dynamique est donc lancée avant l'installation du District. Les crédits dont il bénéficie par la suite lui permettent d'abonder les financements d'État ou des collectivités de façon à exercer un effet de levier et d'accélérer significativement les grands projets régionaux. Jean Vaujour cite le cas du boulevard périphérique qui, en poursuivant sa réalisation au rythme des années 1958-1961, n'aurait été terminé qu'en 1985²⁶. L'intervention du District,

²⁴ *Sept ans de vie de la région parisienne et de son District*, Paris, Préfecture de Région, 1969, p. ?

²⁵ Jean Vaujour, *Le Plus Grand Paris ; l'avenir de la région parisienne et ses problèmes complexes*, Paris, P.U.F., 1970, p. 104-109.

²⁶ *Ibid.*, p. 141.

lequel a apporté 20 % du montant des travaux restant à réaliser, a permis sa mise en service dès 1972.

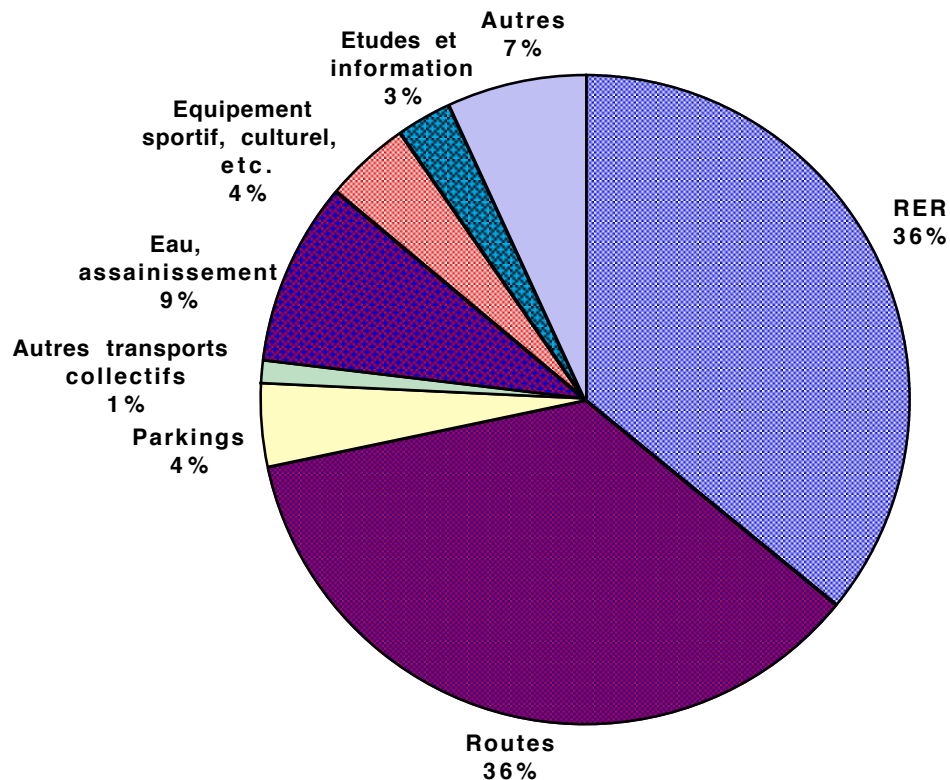
On notera toutefois que le District centre son action sur deux priorités : le développement du réseau routier et autoroutier (il s'agit de rattraper un retard criant) et la construction du RER. Les autres modes (métro, autobus, réseau banlieue SNCF...) bénéficient d'une part très faible des financements.

Les transports ne constituent pas le seul domaine où l'intervention financière du District permet d'accélérer les réalisations. Ainsi, l'assainissement de la région progresse par l'achèvement au début des années 1970 d'un programme de travaux établi en 1930 et arrêté depuis le début du second conflit mondial. La déconcentration de l'Université de Paris et le rattrapage d'un très important retard d'équipement hospitalier sont également à mettre au crédit de l'action du District.

Figure 6.3. Répartition par destination de sept années d'investissements du District (1962-1968)

(total cumulé : 2,667 milliards de francs courants)

© Pierre Zembri, 2000.



On notera que la part des routes dans les investissements du district est équivalente à celle du RER pendant cette période. Mais il faut préciser que le financement de ce dernier était régi par une clé de répartition prévoyant un partage égal des dépenses entre l'État et le District alors que la part de celui-ci dans les financements routiers n'atteignait que rarement une telle importance (20 % en général). De ce fait, la part du réseau routier dans le volume des investissements tous acteurs publics confondus est supérieure à celle des transports collectifs. En pratique, les routes représentent 60 % des 5 milliards de francs (courants) programmés au IV^e Plan et 63 % des investissements du V^e Plan destinés aux transports.

Parallèlement à ces premières réalisations, le District et la Ville de Paris réfléchissent à un schéma spécifique à dominante routière pour le territoire de cette dernière, le SDAUP²⁷, qui est présenté aux élus en 1968 mais qui n'obtient pas par la suite de valeur juridique. Les pénétrantes à caractère autoroutier (une dizaine au total) y ont la part belle. Le but des auteurs de ce document est de faciliter les déplacements d'affaires, dont on suppose qu'ils

²⁷ Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Paris.

s'effectueront forcément en automobile. La plupart des opérations prévues par le SDAUP. ne seront jamais réalisées, ce document arrivant à la fin d'une période faste pour les investissements routiers.

On remarque également que le RER (une seule ligne est concernée de surcroît) absorbe la quasi-totalité des investissements, au détriment de la modernisation des réseaux existants²⁸. Cela signifie qu'alors que les investissements routiers touchent de nombreux secteurs de la Région, les investissements en transports collectifs ne concernent que le nouvel axe est-ouest, dont rien n'est encore opérationnel à la fin de 1968²⁹. Autrement dit, la vie quotidienne des usagers des transports publics connaît beaucoup moins d'améliorations que celle des automobilistes. Ce déséquilibre pèsera lourd dans le déclenchement des mouvements d'usagers de 1970-1971.

Les sommes en jeu sont donc considérables à partir de 1960, mais les déséquilibres entre réseaux routiers et ferrés, d'une part, entre le RER et les autres transports collectifs, d'autre part, le sont tout autant. Une correction des choix initiaux s'avère inéluctable au début des années 1970, c'est-à-dire au moment où les réalisations sont les plus nombreuses, les opérations engagées antérieurement commençant à porter leurs fruits.

UNE REMISE EN CAUSE DU MODÈLE DE DÉPART ALORS QUE LES RÉALISATIONS DÉBUTENT (1968 - 1976)

L'année 1968 peut être considérée comme une charnière dans la mesure où la crise de mai montre qu'une contestation massive de la politique de l'État peut l'amener à composer et à amender ses projets. Les années 1970 voient ainsi surgir un certain nombre de « luttes urbaines » qui amènent dans le domaine de l'aménagement les décideurs à une redéfinition, voire à l'abandon pur et simple des projets contestés ou à des inflexions très sensibles des politiques menées jusque-là.

De plus, le nouveau gouvernement qui s'installe à la mi-1968 a une tonalité plus libérale, et marque une certaine différence avec le gaullisme de la période précédente, au point de remettre en cause au niveau de la région parisienne la répartition des pouvoirs et le bien-fondé des ambitions du départ. Ce mouvement progresse par petites touches, et il

²⁸ On peut cependant noter quelques électrifications de lignes SNCF comme Paris-Est - Meaux (1962), Paris-Nord - Crépy-en-Valois (1963), Paris-Mantes par Poissy et par Conflans (1966), Creil - Pontoise (1968) et Saint-Denis - Pontoise (1969). Pendant ce temps, la RATP modernise deux lignes (1 et 4) avec du matériel sur pneus et lance une longue série de matériel fer moderne (MF67) qui entre en production à la fin des années 1960. Deux prolongements de lignes de métro seulement sont lancés dans la période : le court tronçon Gambetta-Galliéni de la ligne 3 et le prolongement de la ligne 8 vers Maisons-Alfort (1972) puis Créteil Préfecture (1974).

²⁹ Les premiers tronçons de la ligne A ouverts au public sont la branche Nation-Boissy en 1969 (mais il s'agit entre Vincennes et Boissy-Saint-Léger de la reprise d'une ligne déjà existante) et la navette Etoile-La Défense en 1970.

débouche à terme sur une réforme institutionnelle et sur des révisions successives de l'ampleur des objectifs du SDAURP en 1969 et 1976.

Par ailleurs, des changements dans le jeu des acteurs, jusque-là peu visibles, commencent à apparaître au grand jour. Les transporteurs reprennent notamment l'initiative, après de nécessaires réformes de structure destinées à les doter des capacités d'expertise et de montage de projets qui leur manquaient cruellement. Parallèlement, des intérêts privés, liés notamment à la construction, remettent en cause la maîtrise quasi complète par le District des droits à construire.

On peut aussi noter l'émergence de valeurs environnementalistes et d'un mouvement de sauvegarde du cadre de vie urbain, vis-à-vis desquels le gouvernement doit prendre position, ce qu'il fera nettement à partir de 1974 avec l'arrivée de Valéry Giscard d'Estaing à l'Élysée.

Pour résumer ses apports, cette période est riche à la fois en conflits et en décisions. Les premiers tendent de plus en plus à contraindre les secondes.

Des modifications substantielles du jeu des acteurs

Par rapport à la configuration précédente (figure 6.1), on peut émettre l'hypothèse d'une certaine revanche prise par des acteurs qui ont été dans un premier temps marginalisés.

Les administrations centrales des ministères, notamment celle de l'Équipement, reprennent de l'importance par rapport au District qui cesse d'inspirer la politique gouvernementale de façon aussi systématique qu'auparavant. Les Finances ne sont pas en reste, dans leur quête d'efficacité des services publics et de rationalisation des choix budgétaires : les transports collectifs sont évidemment visés par des mesures d'économies rappelant fortement les politiques menées dans les années 1950.

Les grands transporteurs (SNCF et RATP) deviennent des forces de proposition du fait de l'étoffement de leurs services chargés de la recherche et des projets. Ils n'hésitent plus à proposer des solutions techniques mettant en cause de fait les principes initiaux du SDAURP. Le poids croissant de l'innovation technologique et de sa valorisation, qu'il s'agisse de la recherche d'un effet de « vitrine » au sein de l'agglomération phare du pays pour les industriels, ou de la volonté de montrer la supériorité de la technologie française pour le gouvernement, va conduire à l'éclosion de projets *ad hoc* comme ceux qui sont liés à l'*Aérotrain* ou à *Aramis*.

Seules les collectivités ne voient pas leurs pouvoirs s'accroître outre mesure dans la période. L'échelon régional n'est pas remis en cause avec le maintien de la position dominante du couple S.T.P. - District. La réforme institutionnelle de 1976 qui instaure la Région ne change pas grand-chose à cette situation, l'État conservant un maximum de ses prérogatives, notamment financières, en région parisienne.

Crises et recompositions

La contestation interne, discrète à son début, commence à se montrer au grand jour avec l'arrivée en juillet 1968 d'Albin Chalandon à la tête du ministère de l'Équipement. Ce gaulliste de la première heure se double également d'un défenseur de la libre entreprise. Passant du ministère de l'Industrie à celui de l'Équipement, il a à cœur de mettre les intérêts publics en complémentarité et non plus en opposition avec les intérêts privés. Son premier combat vise à accélérer la délivrance des permis de construire, souvent bloqués de longues années pour instruction au niveau du District³⁰. Après une « opération coup de poing » destinée à débloquer 25 000 d'entre eux, le ministre passe à la réforme de la procédure, en instaurant notamment l'accord tacite³¹ qui limite très strictement le délai de souffrance (loi n° 69-9 du 3 janvier 1969). Par ailleurs, il ne manque pas de dénoncer à plusieurs reprises la préférence de l'administration de l'époque pour la construction de logements collectifs et la raréfaction artificielle de l'offre foncière alors que sa préférence va plutôt à la maison individuelle et à une certaine déconcentration de l'habitat³².

Pour ce qui concerne la Région parisienne, Albin Chalandon ne manque pas de souligner la contradiction entre les tracés des infrastructures lourdes (autoroutes, RER) et les zones de développement de l'urbanisation préconisées par le SDAURP. Le cas du tronçon commun des autoroutes A10 et A11 dans la traversée de l'Essonne et de l'extrémité sud-est des Yvelines est édifiant : au lieu d'en faire un axe privilégié d'urbanisation, le District fait limiter les échangeurs au strict minimum et fait « zader » une bande de plusieurs kilomètres de large de part et d'autre de l'axe autoroutier. En revanche, il faudra construire plusieurs dizaines de kilomètres d'infrastructures lourdes pour desservir les villes nouvelles en projet, éloignées de tout axe déjà équipé.

Il va sans dire que ce discours très critique est mal accepté par l'équipe dirigeante du District, et que l'opposition entre Chalandon et Delouvrier va croissant. Dès la fin de l'année 1968, l'annonce d'une révision du SDAURP dans le sens d'un plus grand réalisme met le feu aux poudres. Le conflit se déplace alors sur la place publique, et il ne se termine qu'au printemps 1969 avec l'éviction de Paul Delouvrier, nommé président d'EDF, et la nomination à son poste de Maurice Doublet, préfet de Paris depuis l'année précédente, qui cumule les deux charges.

³⁰ Ces délais sont en fait dus à de longues négociations entre le S.R.E.R.P., voire directement le District, et les maîtres d'ouvrages, afin de les faire renoncer aux projets présentés ou du moins de les faire amender. Les services d'Albin Chalandon considèrent que cette pratique n'a rien de très légal. Dans son ouvrage *Le Scandale de Paris*, Robert Franc rend compte du long feuilleton qui a opposé entre 1962 et 1970 le District au promoteur Robert de Balkany qui voulait urbaniser le domaine de Grosbois, sur la commune de Boissy-Saint-Léger (*op. cit.*, p. 181-183).

³¹ Le permis est réputé accordé si l'administration n'a pas donné de réponse dans un délai de deux mois (qui peut être doublé dans certaines circonstances).

³² Michel Carmona, *op. cit.*, p. 115-119.

Parallèlement à l'action d'Albin Chalandon, une autre contestation interne prend pour cible le coût, jugé somptuaire, des infrastructures ferroviaires à construire alors que l'on peut optimiser le réseau existant, largement oublié par le SDAURP. Le choix de la ligne A pour concentrer au départ les investissements est aussi contesté, alors que le manque de transports collectifs lourds est plus criant dans d'autres secteurs de l'agglomération comme le Nord-Est, le Sud entre les faisceaux Montparnasse et Austerlitz, etc. La dérive des coûts est aussi dénoncée, dans une période d'austérité budgétaire croissante.

Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre à partir de 1969, décide un réexamen complet du dossier du RER³³, alors que le District le presse de terminer le tronçon central Auber-Nation en agitant le spectre de mouvements d'usagers dont les syndicats ou les partis d'opposition pourraient prendre la tête avec un certain succès. Ce réexamen est effectué par Christian Gérondeau, à l'époque jeune ingénieur des Ponts et Chaussées et conseiller du Premier ministre. Ce dernier conclut que le « bouclage » du tronçon central de la ligne A est inévitable, mais qu'il serait intéressant de connecter entre elles au total 14 branches du réseau ferré régional en un seul point, qu'il propose de baptiser « Station centrale » (l'actuelle station Châtelet - Les Halles)³⁴. Cette proposition revient à réinventer le schéma du PARP (à partir de sa version de 1950)³⁵ repris par le PADOG, ce qui relativise quelque peu l'aspect novateur que son auteur a voulu lui conférer. Si la structure innove peu, on ne peut par contre dénier à Christian Gérondeau la paternité de l'idée de services interconnectés SNCF - RATP³⁶. Les plans précédents envisageaient en effet une gestion unique par la compagnie du Métropolitain (sur le modèle de la reprise de la ligne de Sceaux) ou laissaient prudemment dans le flou la question de l'identité de l'exploitant.

Cet arbitrage permet de reprendre les travaux en n'apportant qu'un minimum de modifications au projet initial : la structure de la station Châtelet-Les Halles est remaniée afin de mettre toutes les lignes prévues en correspondance dans la même « boîte », et l'emplacement initialement prévu pour la station Gare-de-Lyon de la ligne A est abandonné au profit d'un ouvrage commun SNCF / RATP sur plusieurs niveaux³⁷.

³³ Rien n'est exclu *a priori* : la non-réalisation du tronçon central de la ligne A ou la mise en place d'une navette à petit gabarit imposant des ruptures de charges à ses deux extrémités figurent parmi les hypothèses de départ.

³⁴ Christian Gérondeau, *Les Transports urbains*, Paris, P.U.F., Coll. « Que Sais-je ? », n° 1344, 2^e édition, 1977, p. 26-34.

³⁵ Jean Gajer, *op. cit.*, p. 134. On peut même remarquer que la transversale rive gauche (ligne C actuelle) y figurait alors qu'elle est exclue de la proposition Gérondeau (*op. cit.*, p. 30).

³⁶ Ce qui implique que chaque exploitant garde ses infrastructures et ses modalités d'exploitation. Par contre, les trains de l'un peuvent rouler sur les voies de l'autre et vice-versa. Très séduisante au premier abord, cette solution se révélera source de fragilité dans l'exploitation, les ruptures d'interconnexion étant relativement fréquentes. Voir à ce sujet Jean-Paul Hubert, Fabienne Margail, Jean-Marc Offner, Pierre Zembri, *Les Enjeux organisationnels et territoriaux des interconnexions de réseaux de transports collectifs*, rapport GDR 903 « Réseaux », Noisy-le-Grand, mai 1995, p. 26-46.

³⁷ Des témoignages concordants (entretien avec M. Guy Verrier, ingénieur SNCF en retraite, Christian Gérondeau, *op. cit.*, p. 31 et Jean Gajer, *op. cit.*, p. 207-208) indiquent que le regroupement des projets SNCF de

La contestation se porte aussi sur des coûts de fonctionnement du réseau de transports collectifs, jugés trop importants. Dans une période de restriction des fonds publics, la progression régulière du déficit des transports de la région parisienne irrite au plus haut point l'administration des Finances. L'État recherche des solutions lui permettant de réduire l'indemnité compensatrice qu'il leur verse annuellement et, en contrepartie, d'augmenter sa capacité d'investissement. Dès juillet 1967, une réforme tarifaire musclée³⁸ pénalise surtout le réseau d'autobus qui voit sa fréquentation fondre de 30 %. La période 1968-1970 voit ensuite la mise en œuvre de mesures de réduction de service qui touchent aussi le réseau routier de la RATP³⁹ (suppressions de lignes non rentables, suppressions des tournées de soirée ou de fin de semaine) et de gains de productivité avec la généralisation du service à agent unique (fusion des métiers de conducteur et de receveur). Mais le gouvernement n'entend pas en rester là : il s'agit d'atteindre les objectifs de rentabilité énoncés par le rapport Nora de 1967.

La mission confiée à Paul Josse, nouveau président du S.T.P., en 1970, est d'élaborer un plan d'organisation permettant de transférer les charges jusque-là assumées par l'État⁴⁰ aux collectivités locales ainsi qu'aux usagers. La commission qu'il réunit propose de démembrer le réseau (tous modes confondus) en deux catégories : le réseau principal (tous les axes ferrés plus quelques lignes d'autobus jugées structurantes) et un réseau complémentaire entièrement routier⁴¹. La commission Josse propose de transférer la charge du second aux collectivités locales, à charge pour elles de financer le déficit ou de prendre des mesures d'économies. Le réseau principal aurait dû faire l'objet d'un contrat de programme entre l'État et les transporteurs visant à aboutir à un équilibre d'exploitation (le « petit équilibre ») en 1975, par la conjugaison de hausses régulières de tarifs et d'une diminution des concours publics. C'est la mise en œuvre de ce programme qui déclenche les premiers mouvements d'usagers en 1970, ce qui conduira à son abandon.

gare souterraine de banlieue et RATP de station de la ligne A sous la rue de Bercy a été proposé par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) lors d'une réunion tenue le 13 juillet 1971 sous la présidence du préfet Doublet. Guy Verrier précise qu'en tant que représentant de la SNCF, il a approuvé l'idée alors que la RATP s'accrochait à celle d'une gare sous le boulevard Diderot. Un groupe de travail commun a été constitué pour élaborer une solution de compromis ; il a fonctionné entre septembre 1971 et avril 1972, sans déboucher sur un consensus. C'est finalement le cabinet du Premier ministre (donc Christian Gérondeau) qui a tranché en faveur de la solution proposée par l'APUR.

³⁸ Les documents de réflexion préalable sont consultables aux archives du S.T.P., déposées aux Archives régionales d'Île-de-France, 581WR122-123.

³⁹ Il faut dire que ce dernier absorbe plus de 60 % de l'indemnité compensatrice versée à la RATP, alors que les autobus n'assurent que 40 % du trafic. Mais il faut dire aussi que le réseau de surface subit de plein fouet les effets négatifs du développement automobile, et notamment la congestion croissante des grands axes. La campagne de la RATP pour la création de couloirs réservés dans Paris rencontre plus de réticences que d'encouragements (on craint des perturbations pour la circulation automobile !), et un premier programme d'équipement de 50 km ne sera obtenu qu'après 1968.

⁴⁰ Ces charges étaient en augmentation régulière du fait d'un quasi-blocage des tarifs entre 1960 et juillet 1967.

⁴¹ *Arch S.T.P.*, 581 WR 125-126.

Instruit par cette expérience désagréable, le gouvernement se tourne donc ensuite vers les employeurs pour compléter le financement des transports parisiens. C'est l'une des propositions du plan Chamant⁴² de 1971, lequel ne reprend pas la différenciation entre réseaux principal et complémentaire prévue par la commission Josse, mais n'en prévoit pas moins la disparition de l'indemnité compensatrice en trois ans. Au terme de ces trois années, la gestion du réseau aurait été transférée aux collectivités locales à l'issue d'une réforme du S.T.P.

La contestation interne du modèle initial s'appuie donc sur trois axes d'attaque très différents. Elle conduit le délégué général du District à perdre la maîtrise conjointe des politiques régionales d'aménagement et de transports au profit d'arbitrages gouvernementaux entre administrations aux avis discordants. Mais le gouvernement lui-même doit compter avec des pressions extérieures croissantes.

La contestation externe, plus ou moins organisée, vise successivement deux aspects de la politique d'aménagement de l'Île-de-France. Elle a fait l'objet de nombreuses études de sociologie à la fin des années 1970 qui en ont fait une analyse très approfondie⁴³. Sans entrer dans leurs dissensions ni dans le détail des événements, nous nous attacherons à voir en quoi ces mouvements finissent par conduire le gouvernement à une réorientation de sa politique d'aménagement de la région parisienne à partir de 1974-1975.

La première forme de contestation, que nous pourrions qualifier de première vague, occupe le devant de la scène entre 1970 et 1972. Elle est le fait des usagers du transport collectif, excédés par la dégradation relative de leurs conditions de transport. Les services ne suivent pas la croissance des besoins et il en résulte des surcharges et un inconfort de moins en moins supportables.

Les symptômes de la crise des usagers de 1970⁴⁴

Les réseaux « lourds » ne suivent pas la déconcentration des habitants : le métro reste dans l'hypercentre, les villes nouvelles ne sont toujours pas desservies par le train, le RER se résume à deux tronçons inachevés de part et d'autre de Paris *intra muros*, etc.

⁴² Du nom du ministre des Transports de l'époque.

⁴³ Notamment Eddy Cherki, Dominique Mehl, *op. cit.*, p. 244-503 et Nicole May, Georges Ribeill, *Rapports sociaux dans les transports urbains et mouvements revendicatifs transports*, Prospectives et aménagement, 1976, 257 p. Nous avons par ailleurs rencontré Jean Macheras, actuellement vice-président de la Fédération nationale des usagers des transports, très impliqué dans les contestations anti-infrastructures de la vague 1974-1975, et Jean-Louis Rohou, actuellement secrétaire du conseil d'administration de Réseau ferré de France, ancien animateur du Groupe d'étude et d'action pour la circulation et les transports en région parisienne (GEDACT).

⁴⁴ Pour le détail des maux endurés par les usagers, les sources ne manquent pas. Nous renvoyons notamment à : *Le Dossier des transports en région parisienne*, Premier ministre, mai 1971, 53 p. ; Henri Fiszbín, « Crise des transports et de la circulation en région parisienne », *Économie et Politique*, n° 195 (octobre 1970), p. 43-62 ; GEDACT, *Les Transports en Région parisienne : corvée ou détente ?*, Cachan, Ed. Jean de Cassagnac, 1974, 100 p.

Les augmentations de capacité des réseaux sont insuffisantes par rapport à la croissance de l'usage. Les dessertes, pourtant concentrées en heure de pointe, ne parviennent pas à absorber les flux de migrants alternants. On atteint des coefficients de remplissage de 6 à 8 voyageurs au mètre carré sur les lignes de métro les plus chargées. Les trains de banlieue circulent également en limite de capacité, et les mouvements spontanés de voyageurs excédés commencent à inquiéter les transporteurs ainsi que le District⁴⁵.

Le temps passé dans les transports augmente : on considère en 1973 que 50 % de la population de la région passe plus de 80 minutes aller-retour dans les transports entre le domicile et le lieu de travail. Le livre de Brigitte Gros, maire de Meulan, *Quatre heures de transport par jour*⁴⁶, traduit la réalité des déplacements des habitants de la grande banlieue. Il aura eu un certain retentissement.

Le réseau d'autobus souffre de la congestion automobile : leur vitesse moyenne en heure de pointe dans Paris est tombée de 13,3 km/h en 1952 à 9,8 km/h en 1968. Dans le même temps, la vitesse moyenne en heure de pointe des autobus de banlieue est passée de 18,1 km/h à 13,9 km/h.

Le rythme de renouvellement du matériel roulant est insuffisant. En 1970, plus de 40 % du parc du métro date d'avant 1938.

Enfin, les coûts du transport augmentent, pas nécessairement du fait des augmentations décidées par le gouvernement - inexistantes avant 1967 - mais surtout en raison du desserrement de l'agglomération et de l'augmentation consécutive des distances parcourues.

L'augmentation des tarifs qui survient le 1^{er} février 1970 est importante (+ 16,7 % pour le carnet de tickets de métro) mais paraît très raisonnable comparée à celle de 1967 qui avait vu ce même carnet passer de 3,70 F à 6 F (soit + 62,1 %). Pourtant, c'est ce « coup de pouce » qui aura déclenché les premiers mouvements de protestation. Il est vrai qu'il n'était que le premier d'une série programmée d'augmentations sur cinq ans, la seconde devant survenir dès le 1^{er} juillet de la même année (+ 14,3 %, le prix du carnet s'établissant alors à 8 francs). Les usagers réagissent donc contre le principe de leur faire payer à terme l'ensemble du déficit et contre une dérive jugée inquiétante de la notion même de service public⁴⁷.

L'opposition des usagers se structure autour de deux entités majeures, où vont s'impliquer un certain nombre de mouvements politiques d'opposition : le Cartel d'action sur les transports (P.S., P.C.F., C.G.T., C.F.D.T., FEN notamment), la Fédération des comités

⁴⁵ « Le 9 octobre 1969 [...] plusieurs milliers de banlieusards se déchaînent à la gare de Lyon : dans l'impossibilité de monter, tant il y avait de monde, dans le train de 18 h 47 pour Melun, des voyageurs avaient occupé le fourgon à bagages et refusaient d'en descendre. Se pendant au signal d'alarme, et bientôt imités par les voyageurs des autres wagons, puis des autres trains, ils bloquent tout le trafic pendant plus d'une heure », Robert Franc, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁶ Paris, Denoël, 1971, 192 p. Ce livre a inspiré le film *Elle court, elle court la banlieue*.

⁴⁷ Eddy Cherki, Dominique Mehl, *op. cit.*, p. 259-260.

d'usagers des transports en commun de la région parisienne (F.C.U.T.C.R.P.) où l'on retrouve le P.S.U., transfuge du Cartel, ainsi que Lutte Ouvrière. S'y ajoutent deux mouvements de moindre importance, l'un d'obédience maoïste et l'autre moins politisé (la Fédération des usagers des transports de la région parisienne, ci-après FUT) mais qui se rapproche après 1973-1974 des mouvements de défense de l'environnement et des écologistes.

Les moyens d'action sont très variés selon les mouvements. Le Cartel, qui bénéficie de la logistique des grands partis d'opposition et des syndicats, multiplie les manifestations de rue. La F.C.U.T.C.R.P. se fait surtout remarquer par la publication d'un *Livre noir des transports parisiens*⁴⁸ qui rencontre un certain succès avec 30 000 exemplaires vendus et un large écho dans la presse. Mais elle souffre rapidement de sa structure de fédération de comités locaux d'usagers, dont les intérêts ne convergent pas forcément, et le mouvement s'éteint progressivement à la fin de l'année 1971. Les maoïstes privilégient l'action illégale et occupent plusieurs stations de métro en tentant d'en rendre les accès libres. Ces tentatives se soldent par des interventions musclées des forces de l'ordre ainsi que par l'hostilité des syndicats des personnels de la RATP, qui considèrent que ces actions sont d'abord dirigées contre le personnel des stations.

La FUT choisit une voie différente, celle des campagnes locales, avec des actions ciblées sur des lignes SNCF ou d'autobus en banlieue. Ainsi, une ligne d'autobus « sauvage » est affrétée entre Igny et Massy (Essonne) en mars 1971. Parallèlement, un discours qui va au-delà de simples revendications conjoncturelles est développé avec un certain succès. Tandis que le Cartel, résultat d'une opération de pur opportunisme, se délite et que la F.C.U.T.C.R.P. s'éteint, la FUT poursuit son existence jusqu'à nos jours.

Si la lutte contre la hausse des tarifs des transports parisiens, la demande d'une carte unique pour les déplacements domicile-travail ainsi que d'une participation financière accrue des employeurs constituent le socle commun aux revendications des diverses composantes, elles peuvent néanmoins diverger sur différents points.

Le Cartel ne s'oppose à l'État que sur la question des tarifs. En revanche, il demande une accélération des investissements prévus sans les remettre en cause (achèvement du RER, modernisation des lignes SNCF de banlieue) et ne demande pas de réforme en profondeur du système de transports. La place prééminente de l'automobile n'est ainsi pas contestée. Le P.C.F. va même jusqu'à refuser l'instauration du stationnement payant, censé établir une ségrégation entre usagers par l'argent.

La F.C.U.T.C.R.P. diverge de la position du Cartel sur le « bouclage » du RER, lui préférant des développements moins coûteux du réseau SNCF et des lignes d'autobus en banlieue et un renforcement des services en heures creuses. L'absence de services de rocade et la mauvaise desserte des zones d'urbanisation nouvelles sont stigmatisées.

⁴⁸ Paris, F.C.U.T.C.R.P., non daté, 46 p.

La FUT dénonce le soutien apporté par le gouvernement au développement automobile. Elle demande des transferts de crédits des projets autoroutiers vers les transports collectifs. Elle se distingue aussi des deux autres composantes de la contestation par le souci de ne pas voir satisfaits que les déplacements domicile-travail.

L'ensemble de ces mouvements conjugués conduit l'État à reculer sur l'essentiel de ses positions. Ainsi, toute velléité d'augmentation massive des tarifs est abandonnée après une hausse partielle en août 1971 qui ne concerne que les cartes hebdomadaires. Entre cette date et 1975, les pouvoirs publics, sentant un rapport de forces politique défavorable, renoncent à appliquer la politique de vérité des prix. Ce n'est que la mise en place de la *carte orange* en 1975 qui recrée des marges de manœuvre sur le prix de tickets à l'unité ou en carnet dont les Parisiens vont user de moins en moins régulièrement. L'État finance donc à la fois un déficit, qui ne se réduit pas, et des investissements pour leur part en augmentation.

Le « versement de transport » instauré en 1971 répond aussi⁴⁹ à une revendication des usagers, comme en témoigne l'urgence dans laquelle la loi est préparée, votée et mise en œuvre : il ne s'écoule qu'un mois entre l'adoption du texte et la parution du décret d'application. Ce n'est pas pour autant une idée extérieure à l'État qu'il reprend à son compte. Comme le montre Jean Lojkine⁵⁰, une taxe-transport pour les entreprises avait été créée en 1958, mais abandonnée l'année suivante. Paul Delouvrier lui-même, opposé à un report de tout le poids du déficit sur l'utilisateur, avait cherché à la réinstaurer en 1969, mais il s'était heurté à une vive hostilité du ministère des Finances, opposé à toute taxation supplémentaire des entreprises. On notera que cette nouvelle taxe est plus ou moins compensée jusqu'au début des années 1980 par un blocage de la prime mensuelle de transports versée aux salariés.

La création de la carte orange en 1975 est une réponse plus lointaine aux revendications de 1970-1971, et leur satisfaction partielle seulement : si le découpage de la région des transports parisiens en cinq zones réduit un peu les inégalités entre usagers, il défavorise toujours ceux qui effectuent les plus longs parcours⁵¹. Mais la souplesse d'utilisation de ce titre lui vaut un succès éclatant et un surcroît de fréquentation des réseaux. Le réseau RATP de surface retrouve notamment les clients perdus lors de la réforme tarifaire de 1967.

La poursuite et l'accélération du rythme des investissements dans les transports collectifs - l'État, par la voix de Jacques Chaban-Delmas, s'engage en octobre 1970 à

⁴⁹ Partiellement cependant, puisqu'il n'est nulle part question de faire payer l'ensemble des frais de déplacement des salariés par les entreprises, contrairement à ce qui avait été réclamé par les mouvements d'usagers. De plus, le V.T. n'est pas censé payer autre chose qu'une partie des investissements, du moins jusqu'en 1975 où il est mis à contribution pour financer une partie du coût de la carte orange.

⁵⁰ Jean Lojkine, *La Politique urbaine dans la région parisienne 1945-1972*, Paris, Mouton, 1972, p. 184-185.

⁵¹ Sur l'instauration de ce nouveau titre et le découpage des zones, voir *Arch. S.T.P.*, 581 WR 135-138. Des modifications du zonage ont eu lieu notamment en janvier 1976 et en janvier 1978.

terminer la ligne A du RER et à consacrer autant de crédits aux transports publics qu'aux infrastructures routières - doivent être également mis au crédit des mouvements d'usagers, même si on peut considérer que la position de l'État sur cette question avait déjà considérablement évolué⁵². Cette inflexion sera confirmée par la suite, sous la pression des mouvements de défense de l'environnement.

Ces mouvements, qui constituent la seconde vague des contestations externes, n'ont rien de commun avec les premiers. Menés par des gens qui se considèrent avant tout comme des consommateurs d'espace urbain, donc des résidents, et non comme des usagers d'un système de transport, ils se focalisent sur des opérations bien précises, tout en habillant leur combat d'un discours général sur la logique d'organisation des réseaux ou le fonctionnement urbain au sens large. Eddy Cherki et Dominique Mehl notent l'implication croissante dans cette contestation de franges très éduquées de la population, notamment de « professionnels de l'urbain » (architectes, urbanistes...) qui peuvent faire état de compétences similaires à celles de leurs interlocuteurs étatiques et développer des argumentaires efficaces devant la justice administrative. Les pressions sur les services de l'État sont multiples et s'exercent à différents niveaux. Les revendications portent principalement sur une plus grande transparence des procédures, à commencer par celle de déclaration d'utilité publique, la consultation systématique des populations concernées par un projet ainsi qu'une réforme du fonctionnement des pouvoirs locaux dans le sens de leur plus grande autonomie vis-à-vis de l'État.

Dans certains cas, les mouvements sont animés par les municipalités elles-mêmes, qui n'hésitent pas à organiser des référendums locaux sur les projets d'infrastructures touchant leur territoire. C'est ainsi le cas de Sartrouville à propos du passage de la ligne projetée d'aérotrain Cergy - La Défense, de Châtillon, Malakoff, Choisy-le-Roi. Les communes d'opposition, et parmi elles les communistes plus que les autres, sont bien entendu à la pointe du mouvement. Mais les manifestations qu'elles suscitent rallient des citoyens de toutes obédiences.

Les refus touchent aussi bien des infrastructures autoroutières comme la radiale Vercingétorix, certaines sections de la A 86... que des projets de développement de lignes de transports collectifs lourds comme l'*Aérotrain* Cergy - La Défense déjà cité et divers prolongements de métro en surface.

Les effets de ces actions sur la politique de l'État sont difficiles à discerner dans la mesure où celui-ci ne renonce pas forcément aux projets les plus contestés : il n'abandonnera jamais par exemple le bouclage de la A 86, même si le projet prend du retard. Par contre, il renonce sans coup férir à la transversale nord-sud parisienne ou à la radiale Denfert-

⁵² C'est l'hypothèse que défendent Eddy Cherki et Dominique Mehl, *op. cit.*, p. 332 : « Les mouvements de 70-71 contrecarrent la politique d'État sur la question tarifaire tout en renforçant la politique d'ensemble que mène l'État en matière d'organisation du réseau de transport ».

Rochereau, qui n'avaient pourtant pas fait l'objet des mêmes mouvements de contestation que la radiale Vercingétorix. C'est ailleurs qu'il faut chercher d'autres facteurs de cette évolution de la position des pouvoirs publics : une conjoncture de crise économique à partir de 1973, un réel basculement des priorités budgétaires vers les transports collectifs, au moins en zone centrale, et une évolution des esprits au sein de l'administration de l'Équipement vers une prise en compte accrue des questions d'environnement peuvent être invoquées⁵³.

Sur ce dernier point, il est indéniable que le début des années 1970 marque un tournant important dans les référents de l'action politique de l'État : la priorité nationale donnée à l'industrialisation et à l'urbanisation cède progressivement le pas, au profit d'un souci de qualité de la vie lié à la crainte de perturber une croissance désormais essentiellement fondée sur les activités tertiaires. La campagne présidentielle de 1974 est révélatrice de ce changement puisqu'elle voit une candidature écologiste sérieuse, celle de René Dumont. Le report des voix écologistes devient un enjeu important entre les deux candidats du second tour, et c'est Valéry Giscard d'Estaing qui « teinte » le plus son programme de mesures susceptibles de contenter l'électorat de René Dumont. Citons entre autres la mise en place d'un ministère autonome doté de moyens importants, une concertation accrue avec les associations de sauvegarde et d'une façon plus générale l'association des citoyens à la gestion de l'environnement, une recherche de l'amélioration de la qualité de la vie en ville par la baisse des densités, la sauvegarde des espaces verts, la priorité donnée aux transports collectifs, le développement de voies piétonnes, etc.

Concernant plus spécifiquement la région parisienne, le projet giscardien propose un réexamen des grands projets d'aménagement à l'aune des préoccupations environnementales et une préservation accrue des forêts et espaces verts. Cette dernière proposition rencontre les préoccupations d'une partie des élus du District. Parmi eux se trouve Jean-Marie Poirier⁵⁴, auteur d'un rapport, commandé dès 1971 par le préfet Doublet, sur la politique régionale des espaces verts urbains et des forêts, que le conseil d'administration du District n'avait pas voulu à l'époque approuver. La seconde version du rapport Poirier est adoptée à une très large majorité en novembre 1974. Elle propose une classification des espaces naturels et une base cohérente d'action pour leur protection et leur développement.

Quelques aspects du giscardisme appliqué à la région parisienne

Sur le plan national, trois faiblesses des politiques d'urbanisme sont mises en évidence : elles favorisent la ségrégation socio-spatiale par le libre jeu du marché et la

⁵³ « Les discours sur les nuisances autoroutières tenus par l'État et les mouvements de défense sont à ce point interchangeables qu'on risquerait dans les interviews, de confondre les uns et les autres si on ne savait à l'avance que l'un est l'ingénieur des Ponts responsable de la mise en place du projet et l'autre l'animateur de l'association qui le conteste. » Eddy Cherki et Dominique Mehl, *op. cit.*, p. 511.

⁵⁴ Jean-Marie Poirier, président du conseil d'administration du District à l'époque, était par ailleurs maire de Sucy-en-Brie et conseiller général de Boissy-Saint-Léger.

spéculation, l'aide au logement est trop compliquée et l'architecture est mise au service d'un souci d'efficacité maximale des processus de construction, au détriment de la qualité des logements produits.

Ces constats donnent lieu à partir de 1974 à un certain nombre de mesures visant à les corriger. La panoplie des outils de l'urbanisme opérationnel s'enrichit par l'instauration du Plafond légal de densité (P.L.D.), des zones d'intervention foncière (ZIF) et du droit de préemption dans ces zones, afin de donner aux collectivités des armes contre la spéculation foncière et les projets disproportionnés. L'aide personnalisée au logement (A.P.L.) est également créée dans un souci de simplification. Le rôle des architectes est renforcé en rendant leur intervention obligatoire pour tout projet (loi du 3 janvier 1977) ; ils bénéficient également d'une relance des grandes commandes publiques, pour lesquelles les jurys mettent désormais l'accent sur la qualité.

Pour ce qui concerne spécifiquement la Région parisienne, le gouvernement promeut désormais une modération de la croissance de l'agglomération, la valorisation du patrimoine bâti, la défense et la promotion des espaces naturels⁵⁵. Quelques mesures spectaculaires sont prises en début de mandat comme le retrait de la participation de l'État à la voie express rive gauche de Paris, ce qui entraîne mécaniquement l'abandon des sections restant à construire, une pause dans la construction de bureaux dans Paris, des aménagements de voirie favorisant les transports collectifs, etc.

Ces nouvelles orientations trouveront une traduction concrète dans la nouvelle version du SDAURP de 1976, comme nous le verrons plus loin.

Le tournant pris au niveau national en 1974 est tout aussi important que celui de 1968. On peut considérer qu'il clôt une parenthèse et met fin à la période des crises. On peut aussi considérer qu'une vision politique à long terme revient sous-tendre les actions des pouvoirs publics en région parisienne et que les rapports entre les administrations centrales et le District sont alors en voie de très nette amélioration.

La remise en cause des objectifs initiaux

La phase de contestations multiples que nous venons de décrire se traduit par une nouvelle évaluation des dimensions des objectifs du SDAURP, ainsi que par un dessin nouveau des réseaux de transport projetés.

Les objectifs initiaux du SDAURP sont donc revus à la baisse en 1969. La paternité de cette révision ne peut être attribuée complètement à Albin Chalandon. En effet, elle prend en compte une évolution démographique moins forte que celle qui était prévue en 1965 et la

⁵⁵Dans ce dessein, une Agence des espaces verts de la Région Île-de-France est instaurée par la loi 76.394 du 6 mai 1976.

demande par les élus de la diminution du nombre des villes nouvelles ainsi que certaines modifications de classement touchant en particulier la vallée de Montmorency⁵⁶.

Les constats qui sont faits à l'occasion de la publication des résultats du recensement de 1968 montrent que la croissance de la population entre 1962 et 1968 est inférieure à celle qui avait été prise pour hypothèse par le SDAURP (+ 128 000 habitants par an au lieu des 140 000 attendus). Les migrations interrégionales à destination de l'agglomération parisienne sont en nette baisse et la part du solde naturel devient prépondérante dans l'évolution globale de la population. Il ne semble donc plus nécessaire d'employer à l'encontre de la croissance de la région des mesures aussi coercitives qu'auparavant, la croissance semblant être maîtrisée et l'objectif final des 14 millions d'habitants ne risquant plus d'être dépassé. Par ailleurs, pendant la même période intercensitaire, les créations d'emplois en région parisienne ne semblent pas s'être faites au détriment de la province, celle-ci accaparant six créations sur sept dans les secteurs secondaire et tertiaire.

Si la situation n'est pas aussi difficile que prévu sur le front démographique, les déséquilibres internes à la région semblent s'être aggravés : déséquilibre Paris-banlieue tout d'abord avec une concentration des créations d'emplois dans Paris et accessoirement dans les Hauts-de-Seine, tandis que le « desserrement » des actifs vers des couronnes de plus en plus éloignées se poursuit. Alors que Paris compte 2 millions d'emplois pour 1,3 millions d'actifs, l'ensemble constitué par les Yvelines, l'Essonne et le Val-d'Oise compte 772 000 habitants pour 1,212 millions d'actifs. Le déséquilibre Est-Ouest est aussi en voie d'aggravation pour les seuls emplois, les nouveaux habitants se répartissant de façon plus équilibrée. La croissance du pôle tertiaire de La Défense en est la cause principale.

Les cumuls de déséquilibres renforcent la pression exercée sur les réseaux de transports : la congestion progresse sur les routes et autoroutes alors que, comme nous l'avons vu, la saturation des transports collectifs et la dégradation des conditions de déplacement provoque des transferts modaux massifs au profit de la route, en creusant les déficits d'exploitation.

Le parti retenu en 1969 n'est pas de tout remettre en cause - la continuité prime - mais de bloquer les évolutions non désirées tout en satisfaisant une demande ministérielle pressante d'élargissement des possibilités de développement urbain. L'objectif de 14 millions d'habitants en l'an 2000 est maintenu, mais le nombre de villes nouvelles tombe à cinq⁵⁷. Des zones urbanisables supplémentaires destinées à mieux « rentabiliser » les infrastructures existantes sont programmées : elles ne sont pas censées recevoir de fortes densités. Pour ce

⁵⁶ Voir à ce sujet Marie-Hélène Cardot, *La Politique d'aménagement en région Île-de-France depuis la création du District*, thèse de doctorat d'État, université de Paris II, 1978, p. 109-111.

⁵⁷ Abandon de Mantes Sud (susceptible de nuire au développement du Vaudreuil), de Trappes (fusionnée avec Saint-Quentin-en-Yvelines) et de Beauchamp (trop proche de Cergy-Pontoise et en milieu boisé à préserver). Par ailleurs, Tigery-Lieusaint se rapproche de l'agglomération existante de Melun pour devenir Melun-Sénart. Pour l'ensemble des villes nouvelles, les objectifs de population sont ramenés à 500 000 habitants.

qui concerne les transports, la priorité initiale donnée à la route devient beaucoup moins forte, à la demande conjointe du conseil d'administration du District, du C.C.E.S. et d'élus locaux. Le réseau RER est remanié de façon à mieux profiter de la transversale est-ouest en cours de réalisation (avec notamment une branche nord-ouest vers Cergy), des prolongements du réseau de métro font leur apparition⁵⁸ et plusieurs antennes nouvelles à partir de lignes SNCF existantes sont destinées à remplacer dans un premier temps les tracés radiaux entièrement nouveaux du SDAURP de 1965⁵⁹ qui avaient été qualifiés d'irréalistes dès le départ.

Les concessions aux exigences d'Albin Chalandon sont donc limitées, mais elles ne sont pas sans effets, du fait de la remise en cause du caractère prioritaire des villes nouvelles et de l'introduction d'un urbanisme pavillonnaire sans véritable structuration. Dans les faits, ainsi que le remarque Michel Carmona⁶⁰, le « diffus » fait l'objet d'un certain mépris de la part de l'administration régionale, et la dichotomie instaurée dès le départ entre des urbanisations nouvelles hautement symboliques et les « villages Chalandon » est préjudiciable à terme à la cohérence de l'aménagement régional. Avec le recul, cette analyse paraît d'une grande justesse, le « diffus » ayant à l'heure où nous écrivons ces lignes littéralement étouffé les villes nouvelles.

Cela dit, on peut considérer que les conceptions de départ sortent de cette première remise à jour à peu près intactes. Maurice Doublet poursuit l'œuvre de Paul Delouvrier, mais il faut compter avec un État qui ne partage pas les mêmes convictions et qui ne laisse que peu de marge de manœuvre au District alors que, partout ailleurs en France, il encourage l'initiative régionale en matière d'aménagement et d'organisation des transports.

La seconde étape (sectorielle celle-ci) de modification des objectifs intervient avec le Plan régional de transport de 1972. C'est le premier document à porter vraiment la marque du préfet Doublet, qui souhaite se référer à un schéma spécifique en conformité avec le SDAUR.P., mais intégrant les évolutions constatées depuis 1965. Celles-ci sont nombreuses, avec entre autres une forte augmentation de la mobilité (à la fois en quantité et en distance parcourue), une évolution plus rapide que prévu du taux de motorisation et une saturation des réseaux de transports collectifs que la crise des usagers de 1970 a particulièrement mise en évidence. Face à l'aggravation des problèmes, on ne peut nier la forte implication financière de l'État et des collectivités de la Région mais la tâche est immense et les équipements lourds construits ou en construction se situent essentiellement en première couronne voire en plein

⁵⁸ Le fuseau nord-sud devant résulter de la jonction entre les lignes 13 et 14 (substitut de la seconde transversale nord-sud prévue initialement ?) est favorisé avec des prolongements, au nord vers Saint-Denis et Asnières-Gennevilliers, au sud vers Châtillon. Il est également prévu de pousser la ligne 5 de son terminus de Place-d'Italie vers l'aéroport d'Orly et la ligne 8 de Charenton-Ecoles vers Créteil-Préfecture.

⁵⁹ Ces antennes doivent desservir les aéroports d'Orly et de Roissy, ainsi que les villes nouvelles d'Evry, Cergy et Saint-Quentin-en-Yvelines.

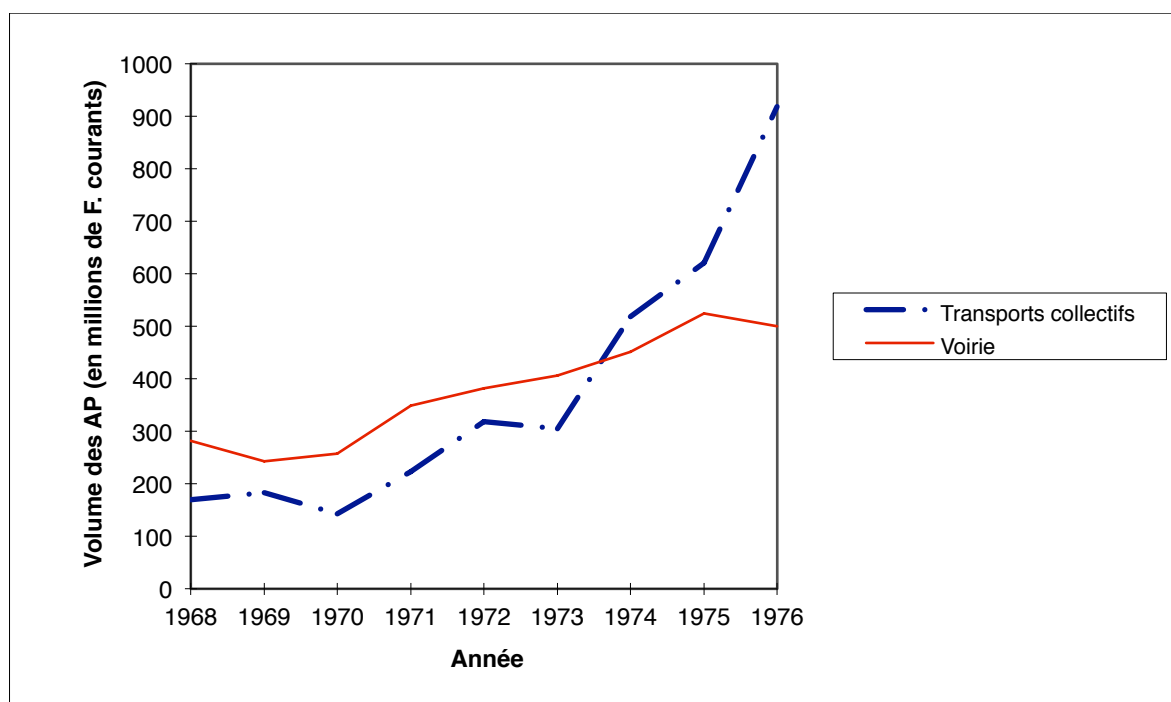
⁶⁰ *Op. cit.*, p. 127.

centre de la capitale. La desserte des villes nouvelles a pris du retard et le réseau SNCF se modernise à un rythme insuffisant. Ce n'est pas un constat très optimiste⁶¹.

Le P.R.T. marque un tournant décisif vers une priorité donnée aux investissements dans les transports collectifs, notamment en zone dense⁶². Des radiales autoroutières sont en contrepartie abandonnées. L'autobus se voit réhabilité en zone centrale où la préfecture de région entend lui donner désormais la priorité sur l'automobile. Les prolongements du métro redeviennent d'actualité. L'interconnexion imaginée par le cabinet de Jacques Chaban-Delmas figure également en bonne place. On peut dire que, dans l'ensemble, la modernisation du réseau classique l'emporte sur les constructions *ex nihilo*.

Figure 6.5. L'inversion progressive des priorités données aux transports collectifs et automobile à travers les autorisations de programme du District entre 1968 et 1976.

© Pierre Zembri, 2000.



Mais le P.R.T. n'est pas qu'un catalogue d'investissements. Il faut notamment y noter des comparaisons inédites de coût pour la collectivité entre l'automobile et les transports en commun, la première étant dite d'autant plus coûteuse que l'on se rapproche du centre, ainsi

⁶¹ Eddy Cherki et Dominique Mehl (*op. cit.*, p. 129) notent même que « c'est le premier document de politique des transports qui fasse un constat assez pessimiste de la situation des transports parisiens ».

⁶² Cette tendance est perceptible dès le VI^e Plan, où les autorisations de programme pour les transports collectifs dépassent pour la première fois celles des infrastructures routières, avec respectivement 6,7 milliards de francs et 5,8 milliards de francs. Mais, alors que les crédits routiers vont essentiellement à des infrastructures nouvelles, les crédits pour les transports en commun vont pour moitié à la réhabilitation de lignes existantes, ce qui relativise l'impact réel de ce déséquilibre.

que la nécessité qu'il exprime d'une régulation de la circulation par le stationnement, les normes de construction, des mesures de dissuasion. Enfin, des solutions institutionnelles pour la mise en place d'une autorité régionale unique des transports sont proposées ainsi que des mesures permettant de compléter le financement des nouvelles infrastructures : emprunt régional, péage urbain, relèvements de taxes ou des amendes, etc.

Le SDAURP révisé de 1969 comme le P.R.T. de 1972 n'auront pas vécu au-delà de 1976. Mais ils témoignent de l'évolution de la pensée du conseil d'administration du District. L'évolution des financements témoigne quant à elle du changement d'état d'esprit de l'État. Les deux institutions ont à nouveau tendance à converger dans l'appréciation des problèmes et des solutions à mettre en œuvre. Cela dit, elles ne constituent plus les deux seuls acteurs dont l'avis compte : les transporteurs estiment de plus en plus qu'ils ont voix au chapitre, en s'appuyant sur leur expertise technique plutôt que sur une vision politique à long terme.

L'intrusion des entreprises de transport dans les processus de décision

On peut dire que les grands transporteurs de la Région (SNCF et RATP) ont été laissés à l'écart durant la phase de conception du SDAURP de 1965, menée de façon expéditive par une poignée de hauts fonctionnaires et de techniciens soucieux avant tout d'aménagement urbain et régional plutôt que de la conception d'un réseau de transports. Avec le recul, les dirigeants de la SNCF ne manquent pas de dire à la charnière des années 1960 et 1970 tout le mal qu'ils pensent d'un schéma conçu sans eux et qu'ils jugent totalement irréalisable. À l'inverse, les dirigeants de la RATP ont plutôt le souci d'adapter l'entreprise à la mission qui lui a été confiée, c'est-à-dire construire, puis gérer à terme l'intégralité du réseau RER. Après 1970, et avec le développement du concept d'interconnexion, un rééquilibrage s'opère et les deux grandes entreprises publiques doivent apprendre à travailler ensemble.

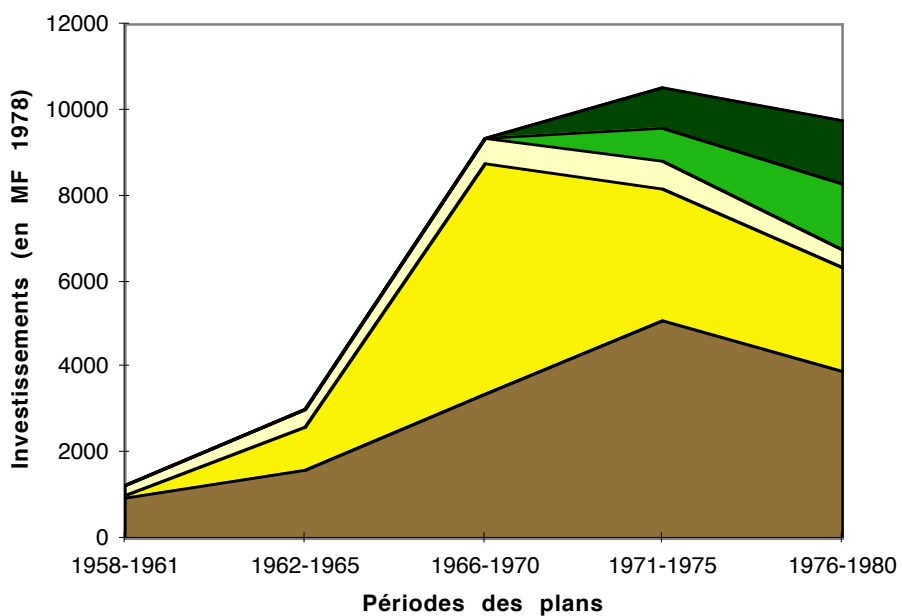
La RATP semble favorisée dans la première période, puisqu'elle absorbe l'essentiel des crédits consacrés aux transports collectifs à partir du moment où la décision de construire le RER est prise. Comme cette dernière est antérieure au SDAURP, le seuil de déclenchement de la croissance des financements repéré en son temps par Jean Lojkine⁶³ se situe en 1961. La SNCF ne devient bénéficiaire de ces crédits qu'à partir du VI^e plan (1971-1975) et, même si sa part est croissante, elle reste minoritaire (autour de 30 % lors du VII^e plan).

⁶³ Jean Lojkine, *La Politique urbaine dans la région parisienne 1945-1972*, Paris, Mouton, 1972, p. 127.

Figure 6.6. Évolution des investissements dans les réseaux de transports collectifs de 1958 à 1980 inclus

Source : Jean Gajer, *Le Réseau express régional*, thèse d'État, Université de Paris VIII, juin 1981, p. 229.

© Pierre Zembri, 2000.



Une telle manne tombe sur une entreprise peu habituée à investir et à mener de grands chantiers, et tout l'enjeu des années 1960 aura été constitué par la mise en place de structures adaptées à ces nouvelles missions. Les faiblesses de la RATP, qui souffre notamment d'une absence d'autonomie technique vis-à-vis des entreprises adjudicataires, apparaissent au grand jour dès la mise en chantier du tronçon La Défense-Étoile de la ligne A du RER. Des choix techniques inadaptés à la configuration des terrains provoquent un piétinement du chantier et les crédits alloués ne sont pas consommés au rythme prévu. L'accumulation des critiques conduit en 1964 le gouvernement à mettre en place un nouvel exécutif : c'est la nomination de Pierre Weil comme directeur général, que tous les historiens de la RATP considèrent comme un grand tournant dans la vie de l'entreprise⁶⁴. En poste de 1964 à 1971, il se distingue notamment en créant la direction des Travaux neufs, qui recrute plus de 1 000 agents, notamment des ingénieurs (400), pour la première fois depuis les années 1920. Cette direction permet à l'entreprise de gagner rapidement en efficacité et de se retrouver confrontée au problème inverse : une surestimation des délais de réalisation, elle-même source de problèmes de financement. En 1968, l'entreprise investit 53 % de son chiffre d'affaires, ce qui constitue un record absolu.

L'ère Weil est aussi pour l'ensemble des réseaux RATP une période de modernisation intense. Le métro devient plus fiable avec la commande centralisée, les départs programmés, la définition d'un matériel fer moderne (le MF 67)⁶⁵, la conduite « à agent seul » et la mise en place d'appareils de péage automatiques en station en remplacement des emblématiques poinçonneurs. Le réseau de surface bénéficie d'un maximum d'investissements dans les années 1970 avec la mise en service d'un matériel standard moderne pour son époque, l'exploitation « à agent seul » et une réforme tarifaire qui crée un billet commun autobus-métro. Beaucoup d'innovations sont conçues en interne et diffusées vers l'international par l'intermédiaire de la Sofretu, filiale d'ingénierie de la RATP créée en 1961.

Les conditions du départ de Pierre Weil en 1971 sont symptomatiques du nouveau rôle qu'entend jouer la régie dans la définition de la politique régionale de transport. Pierre Weil déclenche une controverse avec Christian Gerondeau sur la nécessité de l'interconnexion, qui ôte à terme à la RATP la maîtrise de l'ensemble des lignes RER programmées, en faisant revenir la SNCF dans le jeu. Dans la mesure où le préfet Doublet soutient l'option du gouvernement, Pierre Weil n'a pas d'autre choix que celui de démissionner. Son successeur, Pierre Giraudet, se montre plus pragmatique et se tourne davantage vers une logique de développement commercial de la RATP. Cela dit, il instaure un document stratégique, le Plan

⁶⁴ Voir notamment Michel Margairaz, *Histoire de la RATP*, Albin Michel, 1989, p. 117, et Marc Gaillard, *Du Madeleine-Bastille à Météor. Histoire des transports parisiens*, Horvath, 1987, p. 206 à 208.

⁶⁵ Ce matériel permet une modernisation des lignes de métro plus rapide et moins coûteuse que la transformation pour roulement sur pneumatiques.

d'entreprise⁶⁶, destiné à renforcer la position de la régie face à ses partenaires, notamment en matière de programmation des investissements. Ce plan est systématiquement diffusé chaque année aux élus de la région, accompagné d'une version résumée intitulée « Une proposition à moyen terme de la RATP pour l'amélioration des transports en Île-de-France ». L'entreprise se met donc en position de « force de proposition » et elle pratique un certain *lobbying* à destination du personnel politique régional. Pour ce qui concerne ses relations avec l'État, Pierre Giraudet, dans la lignée du rapport Nora, promeut des relations plus équilibrées que la simple tutelle, sur une base contractuelle.

Côté SNCF, l'évolution de l'entreprise est beaucoup plus tardive et n'est pas aussi poussée que celle de la RATP. Il est vrai que la société nationale n'est pas sollicitée pour réaliser le RER et que ses lignes servent surtout de repère dans les documents de planification ; cependant elle n'aura rien fait avant 1970 pour entrer dans le jeu de l'aménagement régional. Lucien Sfez⁶⁷ est même plus sévère en écrivant que, alors que la RATP se transforme, « la SNCF, elle, ne change pas : elle est encore en dehors des événements. Elle n'a pas encore décodé le message de la demande sociale et donc s'immobilise ». De plus, elle n'a aucune direction en charge des trains de banlieue avant 1970, et ce secteur de son activité ne tire sa légitimité à ses yeux que de l'indemnité compensatrice que lui verse le S.T.P.⁶⁸. Même quand la direction Banlieue sera en place⁶⁹, elle devra s'effacer, pour tout ce qui concerne les aspects techniques de son activité, devant les directions spécialisées (matériel, équipement, etc.) et devant les directions de réseau (nord, est, sud-est, etc.) puis de « régions » SNCF. Cette division interne des responsabilités perdure encore de nos jours, le président de la RATP se plaignant toujours de ne pas avoir face à lui un interlocuteur investi des mêmes pouvoirs de décision que lui. Le recours à un arbitrage du président de la SNCF entre ces différentes instances internes de décision reste donc fréquent.

La SNCF a commencé à se doter d'une expertise technique spécifique à la banlieue en réorientant une partie des effectifs de son service de la Recherche mis au chômage par la longue instruction au niveau gouvernemental puis le premier rejet du projet de ligne à grande vitesse Paris-Lyon à partir de 1969. Ces ingénieurs ont travaillé en premier lieu sur les débranchements ferroviaires desservant les lignes nouvelles d'Évry et de Cergy⁷⁰, sur la

⁶⁶ Le premier du genre couvre la période 1975-1980. Il s'agit d'un plan « glissant », destiné à être mis à jour chaque année.

⁶⁷ Lucien Sfez, « Portrait d'une décision, le RER », *Projet*, n° 126/1978, p. 680-690.

⁶⁸ « La SNCF avait toujours un peu méprisé le problème des lignes de banlieue, non « honorables » et peu rentables. Tout ce qui sortait de programmations d'horaires, de nombres de wagons ou de trains, était ignoré d'elle. Par suite, elle se condamnait à ne rien comprendre aux données les plus élémentaires de la sociologie urbaine. », L. Sfez, *ibid.*, p. 686.

⁶⁹ Son premier directeur est Marc Stein, qui entretient de bons rapports avec Pierre Giraudet. Cette bonne entente permet une détente des relations entre les deux entreprises, après une phase de concurrence assez dure.

⁷⁰ Pour cette dernière ville nouvelle, il s'agit de l'antenne dite de La Nancelle qui se débranche de la ligne Paris-Nord - Pontoise.

desserte de l'aéroport de Roissy et sur la gare souterraine commune RATP-SNCF de Paris-Lyon. Dans les trois cas, la SNCF œuvre à la demande de l'État, du District et du S.T.P.

Parallèlement, des projets à l'initiative de la SNCF commencent à fleurir, sans référence au SDAURP. La jonction Gare-d'Orsay - Invalides, qui donne naissance à la ligne C du RER, est ainsi issue d'une négociation menée en 1969 entre la société nationale et le ministre de l'Équipement (toujours Albin Chalandon) à propos de la disparition de la gare d'Orsay au profit d'un grand hôtel⁷¹. Si le grand complexe hôtelier ne voit finalement pas le jour, l'accord du gouvernement est acquis pour la jonction. Celle-ci est devenue techniquement possible⁷² et financièrement abordable au prix du détournement par le boulevard Saint-Germain du collecteur d'égout de Bièvre, imaginé par l'ingénieur SNCF Guy Verrier⁷³. La SNCF devient à peu de frais exploitante d'une ligne diamétrale qui reçoit le label RER, et dont l'exploitation débute en 1979. Dans la foulée de cette première victoire, Marc Stein imagine une branche Vallée de Montmorency-Invalides destinée à équilibrer les trafics et les missions entre les parties sud et ouest de la ligne. Cette branche inédite est mise en service en 1988.

En revanche, la jonction Gare de Lyon - Gare du Nord, pour laquelle les services d'études de la SNCF proposaient un tracé propre via la République⁷⁴, a été décidée par le gouvernement par Châtelet - Les Halles, en réutilisant au maximum les tunnels à construire des lignes A et B.

RATP et SNCF deviennent finalement des acteurs importants de l'organisation des transports de la région parisienne, qui ont désormais le pouvoir de susciter des modifications des plans initiaux du gouvernement et du District. Leur expertise technique est désormais assez développée pour que le gouvernement leur permette de développer des technologies alternatives (comme *Aramis*) ou leur demande d'évaluer et de reprendre à leur compte (et en commun) des technologies développées par d'autres comme l'*Aérotrain* de l'ingénieur Jean Bertin entre 1971 et 1974 (voir encadré).

L'aventure avortée de l'Aérotrain en région parisienne⁷⁵

⁷¹ C'est déjà un vieux projet (1958) dont les péripéties sont relatées par Robert Franc (*op. cit.*, p. 99-103).

⁷² Elle figurait dans le PARP, mais n'avait pas été reprise dans le SDAUR.P. en 1965 du fait de l'impossibilité technique de réalisation liée à la présence du collecteur de Bièvre, lequel imposait pour son franchissement des rampes trop accentuées.

⁷³ Entretien du 1^{er} avril 1999.

⁷⁴ *Arch. S.T.P.*, 581 WR 237. En fait, la SNCF pensait profiter de la construction d'une voie routière rapide sous le canal Saint-Martin pour demander un ouvrage à deux étages. L'abandon des tronçons autoroutiers *intra-muros* vide cette option de sa substance. Mais on constate que le nœud de correspondances de République reste toujours à l'écart du réseau RER, et qu'il a fallu de toute façon construire un tunnel autonome pour la ligne D entre Gare de Lyon et Châtelet-Les Halles, ce qui relativise le caractère « économique » de sa conception.

⁷⁵ Un dossier très étoffé sur l'*Aérotrain* figure dans les archives du S.T.P., sous les références 581 WR 263 et 264. On se référera également à l'ouvrage rédigé partiellement par Jean Bertin lui-même et complété *post*

L'*Aérotrain*, conçu par l'ingénieur Jean Bertin, est une tentative intéressante de transposition de technologies issues de l'aéronautique aux transports terrestres. La première version, développée à partir de 1961 et perfectionnée pendant une dizaine d'années⁷⁶, à vocation interurbaine, conjugue les principes du coussin d'air (Jean Bertin a également inventé l'aéroglesseur) et de la propulsion par moteur d'avion. Elle peut atteindre 200 km/h voire davantage en service commercial, et elle ne souffre par rapport au train à grande vitesse que de l'inconvénient d'une capacité limitée. Mais, dès 1963, la société Bertin conçoit une version à moteur électrique linéaire qu'elle propose à la RATP d'adopter pour remplacer un parc de métros vieillissant. Les avantages avancés sont importants : pas de vibrations se transmettant aux immeubles avoisinants, très peu de maintenance de voies en béton (de surcroît peu coûteuses) que la sustentation par coussin d'air ne rend utile que pour le guidage et non pour supporter le poids de l'engin. La RATP ne donne pourtant pas suite à cette proposition.

C'est la DATAR, à partir de 1968, qui relance une version urbaine de l'*Aérotrain* en proposant d'y recourir pour la desserte des aéroports parisiens. Le District retient en premier lieu (février 1970) l'idée d'une ligne Étoile-Orly, à l'issue d'une étude comparative effectuée par le bureau d'études SETEC. Le projet va jusqu'à la définition des modalités de concession, mais Aéroports de Paris manifeste sa préférence pour une liaison Roissy-Orly via Joinville-le-Pont où une correspondance avec le RER A pourrait être organisée. Le conseil restreint du 25 mars 1971 entérine cette préférence, mais le projet sera rapidement enterré au profit de celui qui émerge trois mois plus tard : Cergy - La Défense.

Ce dernier apparaît donc en juin 1971. Le conseil interministériel du 29 juillet 1971 le rend prioritaire par rapport à Orly-Roissy et le District vote à une large majorité son accord en novembre de la même année. Le financement est plus simple : on transfère vers l'*Aérotrain* les 185 millions de francs (HT) prévus pour l'antenne ferroviaire initialement programmée de la Nancelle. Alors que Jean Bertin propose une fourniture du système « clés en main » et une maîtrise de l'exploitation pendant une durée probatoire de deux ans, le ministre des Transports confie au S.T.P. la mission de maître d'ouvrage temporaire. Ce dernier demande à la SNCF et à la RATP de créer une filiale commune pour recevoir la concession de la ligne. Celle-ci, baptisée *Aéropar*, voit le jour en septembre 1973. La Société de l'Aérotrain n'obtient que 4 % du capital et un seul siège au conseil d'administration. Elle est cependant chargée de la plus grande partie des études. Un contrat d'engagement global couvrant l'ensemble de l'infrastructure et 19 engins est signé le 21 juin 1974. On croit l'affaire engagée de façon irréversible.

mortem par la Société des amis de Jean Bertin : Raymond Marchal et Jean Bertin, *L'Aérotrain ou les difficultés de l'innovation*, Paris, S.A.J.B., 1989, 163 p. + annexes.

⁷⁶ La société Bertin a disposé de deux voies d'essai, l'une à Gometz en Essonne, l'autre, plus longue, entre Toury et Cercottes (Loiret), le long de l'axe Paris-Orléans.

Le 17 juillet 1974, le gouvernement fait connaître sa décision de ne pas construire la ligne d'*Aérotrain* La Défense - Cergy.

Vers une seconde vie du SDAU et du District

Dès avril 1974, et à la demande d'Olivier Guichard, ministre de l'Équipement, une réflexion de longue haleine s'engage pour modifier substantiellement les objectifs du SDAURP, pourtant déjà revus en 1969. En fait, la version 1969 n'a pu être approuvée par le gouvernement et on pressent qu'elle n'est déjà plus adaptée à la réalité régionale. Maurice Doublet fait donc établir conjointement par l'I.A.U.R.P. et par le S.R.E.R.P. un *Rapport d'orientation* préalable à l'actualisation du schéma.

Très classique, ce rapport tente de dresser un bilan de dix années d'application du SDAURP version 1965. Partant d'une validation *a posteriori* du diagnostic initial, il met à l'actif de l'action conjointe de l'État et du District un réel freinage de la croissance démographique de la région parisienne⁷⁷, une croissance des périphéries au détriment de Paris, une croissance des emplois conforme aux prévisions et un rythme de production de logements satisfaisant. La croissance des villes nouvelles aboutit à leur conférer un poids non négligeable au sein de la région alors que les centres restructurateurs, dont les priorités de développement étaient moindres que celles des premières, ont beaucoup moins crû⁷⁸. Globalement, le bilan est considéré comme positif. Concernant plus particulièrement les transports, il est plus nuancé et même plus critique car on reconnaît qu'un rééquilibrage était rendu nécessaire après la priorité qui avait été donnée précédemment à l'extension du réseau d'autoroutes et de voies rapides⁷⁹.

Le rapport d'orientation revient également sur les hypothèses d'évolution démographique de la région, mais plutôt pour confirmer un objectif de population à l'horizon 2000 entre 12 et 14 millions d'habitants, ce qui revient, comme le constate très justement Michel Carmona⁸⁰, à considérer que le poids de l'agglomération parisienne au sein de la population nationale aura crû dans la période. Cet objectif ne sera pas retenu par le conseil d'administration du District.

⁷⁷ Le rythme annuel de croissance démographique, qui atteignait 2 % entre 1954 et 1962, est tombé à 1,4 % dans l'intercensitaire 1962-1968, puis à 0,9 % entre 1968 et 1975. Ce dernier chiffre n'était pas encore connu au moment de la rédaction du rapport.

⁷⁸ Elles ont tout de même accueilli en 10 ans 25 000 logements, plus d'un million de mètres carrés de bureaux et 400 000 mètres carrés de surfaces commerciales (essentiellement dans quatre centres commerciaux régionaux implantés à Rosny, Créteil, Belle Épine et Vélizy). Source : *Du district à la Région d'Île-de-France*, Sofedir, 1976, p. 24.

⁷⁹ 314 km d'autoroutes et voies rapides ont été mis en service entre 1962 et 1975

⁸⁰ Michel Carmona, *op. cit.*, p. 195.

Concernant l'évolution économique de la région, le bilan est plutôt défavorable pour l'industrie qui perd des actifs alors que le SDAURP de 1965 prévoyait une augmentation de 30 % des emplois du secteur secondaire. De ce fait, la proportion des emplois tertiaires atteint dès 1975 le chiffre prévu pour l'an 2000 avec 63 %. L'articulation de l'évolution régionale avec la politique nationale d'aménagement du territoire est aussi abordée, notamment sous l'angle des effets de la décentralisation industrielle vers la province dont on sait qu'ils ont essentiellement touché ce que l'on appelle aujourd'hui le « grand Bassin parisien ». Cette première référence à une entité plus large est plus ou moins « inspirée » par le chef de l'État lui-même par courrier du 8 janvier 1975⁸¹ ainsi que par le Premier ministre lors de son discours devant le C.C.E.S. du 17 janvier 1975.

Au-delà du bilan évoqué, le rapport d'orientation propose quatre nouvelles finalités d'aménagement régional, directement inspirées des orientations gouvernementales de 1974 : amélioration du cadre de vie, protection des ressources naturelles et du patrimoine bâti, adaptation de l'appareil de production et de commandement, développement du rôle international de Paris et de sa région. Ce discours est en contradiction presque complète avec les objectifs de 1965. Les partis d'aménagement restent par contre assez proches de ceux qui ont été énoncés en 1965 et confirmés en grande partie en 1969 : polycentrisme associant Paris-centre, les centres restructurateurs de banlieue ainsi que les villes nouvelles, protection des espaces agricoles et forestiers⁸², développement modéré des agglomérations secondaires et périphériques, priorité aux transports collectifs en zone dense, avec cependant la simple reprise des projets d'interconnexion du P.R.T. de 1972, et maillage routier et autoroutier adapté à ces objectifs en périphérie⁸³

Ce rapport d'orientation, remis en mars 1975, donne lieu à débat en commission puis par l'assemblée plénière du District. Le texte est rapporté par Jean-Marie Poirier, ancien président du C.A. du District devenu rapporteur général du Plan. Il rencontre une forte opposition au sein de l'assemblée, qui reproduit les clivages au sein de la majorité de l'époque entre U.D.R. et giscardiens. On retrouve donc parmi les opposants (U.D.R.)... le préfet Doublet qui tient un tout autre langage que son ministre de tutelle, Michel Poniatowski. En fait, nombreux sont ceux qui pensent que ce dernier s'exprime à travers les propos du rapporteur qui est assez critique sur les partis d'aménagement ainsi que sur le maintien de cinq villes nouvelles (Melun-Sénart ne lui paraît pas viable). Ainsi que le note Michel

⁸¹*Ibid.*, p. 196.

⁸²La terminologie est cependant remise au goût du jour avec le remplacement des « zones de discontinuité » du SDAU de 1965 par des « zones naturelles d'équilibre ».

⁸³L'administration reconnaît cependant que les plans initiaux étaient trop ambitieux ou trop préjudiciables à l'environnement. De nombreux tronçons autoroutiers du SDAUR.P. de 1965 disparaissent dans la nouvelle proposition : percées intra-muros, radiales non encore réalisées, tronçons traversant des espaces naturels sensibles.

Carmona⁸⁴, le camp gaulliste, fragilisé par la perte du pouvoir au profit des giscardiens, s'arc-boute sur le texte initial de 1965 en refusant tout changement susceptible de nuire d'une façon ou d'une autre à sa place forte au sein de la Région, Paris.

Finalement, le C.A. du District demande en avril 1975 l'approbation légale du SDAU, tout en assortissant le projet initial de corrections dont la plus importante est un objectif de population ramené à 12,5 millions d'habitants à la demande de Jean-Marie Poirier. Le gouvernement descendra même jusqu'à 12 millions, dans un souci affiché de réalisme, en insistant sur la nécessité de maîtriser la croissance de l'agglomération et sur le caractère nécessairement protecteur des zones naturelles d'équilibre (cinq au total) qu'il a lui-même délimitées. Dans l'intervalle, le rapport d'orientation ainsi amendé s'est mué en schéma directeur, soumis à une procédure d'approbation de la part des huit départements, puis à nouveau du C.A. du District. La procédure s'étale sur presque un an, de juin 1975 à avril 1976. Elle est initiée par le préfet Doublet, mais c'est son successeur, nommé en septembre 1975, Lucien Lanier, qui l'achève. Le schéma directeur révisé, baptisé SDAURIF⁸⁵, est définitivement approuvé par le gouvernement le 1^{er} juillet 1976, date précise à laquelle de nouvelles institutions régionales se mettent en place en remplacement du District.

L'année 1976 marque donc une véritable rupture : un changement de la doctrine, qui désormais met un accent plus marqué sur la qualité des projets et s'oriente vers la modération des interventions urbanistiques, dont le SDAURIF est la traduction, s'accompagne d'un changement institutionnel qui tente de mettre la région parisienne sur un (relatif) pied d'égalité avec les E.P.R., les Établissements publics régionaux créés en 1972. Ces deux événements concomitants mettent à bas le dispositif administratif et le corpus doctrinal mis en place par le pouvoir gaulliste. Comme nous l'avons vu, l'un comme l'autre étaient remis en cause depuis la fin des années 1960, et les décisions qui allaient dans ce sens n'ont pas attendu l'échéance de 1976 pour être suivies d'effets. S'ouvre alors une nouvelle période pauvre en décisions mais riche en réalisations.

⁸⁴ *Op. cit.*, p. 229-230.

⁸⁵ Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France.