HAL
open science

CHAPITRE VIII : NOUVEAUX ACTEURS, NOUVEAUX ENJEUX (DEPUIS 1988)

Pierre Zembri

To cite this version:

Pierre Zembri. CHAPITRE VIII : NOUVEAUX ACTEURS, NOUVEAUX ENJEUX (DEPUIS 1988). Larroque (Dominique), Margairaz (Michel), Zembri Larroque (Dominique), Margairaz (Michel), Zembri (Pierre), Paris et ses transports (XIX° - XX° siècles) ; Deux siècles de décisions pour la ville et sa région, Paris, Éditions Recherches, septembre 2002, 408 pages, 50 illustrations, Editions Recherches, p. 299-340, 2002, 2-86222-042-6. hal-01671086

HAL Id: hal-01671086

https://enpc.hal.science/hal-01671086

Submitted on 9 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

TROISIEME PARTIE

CHANGEMENT D'ECHELLE ET EMERGENCE DE NOUVEAUX ENJEUX

(1958-1999)

par Pierre Zembri

CHAPITRE 8 : NOUVEAUX ACTEURS, NOUVEAUX ENJEUX (DEPUIS 1988)

L'année 1988 est marquée par une nouvelle alternance politique au niveau national, qui débouche sur une volonté renouvelée de l'État d'intervenir dans l'aménagement de la Région Île-de-France. Au terme d'un processus de réflexion marqué par de nombreux documents d'étape parfois alarmistes, un nouveau schéma directeur, le S.D.R.I.F., est promulgué en 1994. Il est complété en 1999, en application de la loi sur l'Air de 1996, par un plan de déplacements urbains (P.D.U.), document jusque-là inédit en région parisienne.

La fin de la décennie 1980 constitue également une rupture dans le parti général d'organisation des réseaux de transport. Le principe de lignes transversales reliant entre eux plusieurs secteurs de banlieue cède du terrain devant celui de lignes de rocade ou tangentielles. Pourtant, et avant que les réflexions engagées en 1988 ne débouchent, la construction d'une nouvelle ligne de RER (E) et d'une nouvelle ligne de métro, n° 14, la première intégralement automatisée sur le réseau parisien), qui renforcent davantage le caractère radial du réseau, sont décidées. Leur réalisation mobilise les moyens financiers de l'État et de la Région pendant presque une décennie et retarde l'accomplissement d'un réseau de lignes de rocades rendu nécessaire par l'évolution des déplacements. Mais on pourrait se demander si ce dernier était vraiment réaliste dans sa première mouture, baptisée *Orbitale.*

Cette période est aussi celle de l'émergence de nouveaux acteurs : les départements, notamment ceux de la grande couronne, et certains groupements de communes. Le rôle d'autorité organisatrice du S.T.P., quelle que soit l'échelle de desserte considérée, est de plus en plus contesté, alors même que sa réforme est plus que jamais à l'ordre du jour et n'a jamais été aussi près d'aboutir qu'aujourd'hui.

Enfin, de nouveaux enjeux mobilisent transporteurs et politiques : l'environnement urbain, l'"incivilité" et les problèmes de sécurité sont des thèmes qui viennent au premier plan dans la décennie 1990. L'implication de la RATP dans les questions urbaines - au sens large - devient de plus en plus forte, avec un glissement sémantique notable dans les discours de ses représentants du terme " transporteur " à celui d ' " acteur de la ville ". La " médiation urbaine " devient un prolongement des obligations de service public et les grèves répondant à l'insécurité dans les transports prennent le pas sur les conflits plus classiques qui ont jusque-là émaillé la vie sociale des entreprises de transport franciliennes.

UNE TENTATIVE DE RETOUR DE L'ÉTAT SUR FOND DE RELANCE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'arrivée à la tête du gouvernement de Michel Rocard en 1988 aboutit assez rapidement à un nouvel intérêt de l'État pour les questions d'aménagement urbain, en particulier pour celles qui touchent à la région capitale. La matérialisation la plus visible de ce souci est la création d'un ministère de la Ville en décembre 1990[1], suivie du vote en 1991 d'une loi d'orientation sur la Ville (LOV). Mais, dès octobre 1988 avait été créé un conseil national des villes (C.N.V.) ainsi qu'une délégation interministérielle à la Ville (DIV). Le souci premier de l'État est d'épauler les communes dans la lutte contre la concentration, dans certains quartiers, de difficultés multiples constituant un problème de dimension à la fois locale et nationale.

Le cas précis de l'Île-de-France, dont les problèmes sont multiformes et à une échelle sans commune mesure avec ceux des autres agglomérations, semble justifier à lui tout seul un " grand chantier " qui s'inscrit davantage dans des questions d'aménagement du territoire[2] que dans une approche purement urbaine des problèmes posés. Avant qu'intervienne en 1994 une modification de la planification, des documents de réflexion sont produits, qui font un bilan assez mitigé des actions entreprises depuis 1965 : beaucoup de réalisations, mais des risques d'évolutions peu conformes avec les objectifs de départ.

Des constats alarmants

On peut considérer que la période 1988-1994 est celle des bilans. La Région Île-de-France prend les devants en lançant une réflexion approfondie dès 1988[3]. Cette phase d'initiative régionale se termine par le vote d'un " Projet régional d'aménagement " le 14 février 1989. Parallèlement, le préfet de Région produit des " Réflexions préalables à la révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France " qui sont discutées par le conseil régional au printemps 1989.

---

[1] Son premier titulaire a été Michel Delebarre. Il avait rang de ministre d'État.

[2] Ce qui explique l'intervention de la DATAR, qui englobe l'Île-de-France dans un ensemble plus important : le grand Bassin parisien.

[3] IAURIF et Conseil régional d'Île-de-France, *Île-de-France 2000, vers un projet régional*, Paris, mars 1988.

Afin de rapprocher les points de vue et d'impliquer également la ville de Paris dans la réflexion, le Premier ministre propose en juillet de la même année l'élaboration d'un *Livre blanc* sur l'Île-de-France destiné à constituer un diagnostic consensuel. Cet ouvrage[4] voit le jour en janvier 1990. Ainsi que le précise son avant-propos (p. 7), " c'est un travail d'experts qui n'engage ni l'État, ni le conseil régional, ni la ville de Paris. Il veut constituer une base pour le grand débat entre tous ceux qui feront le futur de l'Île-de-France ". Dès le début du texte, les propos sont alarmistes, malgré un bilan plutôt flatteur[5] : " La cohésion sociale de la Région est en jeu " (p. 11). Une lecture plus attentive de la suite du document montre que les problèmes subsistants ou récemment apparus se situent dans les secteurs du logement et des transports[6]. Le maintien des déséquilibres internes à la Région est également souligné. On peut même parler de dégradation de la situation du fait de la paupérisation de quartiers entiers, qui ne bénéficient plus de services collectifs de base assurés dans des conditions satisfaisantes.

Les propositions du *Livre blanc* visent à favoriser le développement économique de la métropole parisienne, renforcer les solidarités et améliorer la vie quotidienne[7]. Ces trois objectifs appellent des réponses adaptées dans le domaine des transports : meilleur branchement aux réseaux rapides à grande maille (T.G.V.), " désenclavement " des quartiers en difficultés[8] et amélioration des conditions des déplacements quotidiens. Dans ce dessein, les auteurs n'innovent guère en proposant de donner la priorité à un réseau de transports collectifs maillés en zone dense centrale, de développer des réseaux rapides (route et fer associés) entre zone centrale et pôles de développement périphériques, enfin de privilégier le mode routier en milieu rural.

Le maillage de la zone centrale semble passer par une grande rocade de transport en commun branchée aux extrémités des lignes de métro (éventuellement prolongées pour ce faire) et destinée à jouer un rôle d'entraînement dans la transformation et la valorisation d'une petite couronne très hétérogène[9]. C'est la première occurrence de ce parti d'aménagement dans un document de ce type. Le document n'exclut pas non plus un recours à des voies

---

[4] DREIF, APUR, IAURIF, *Le Livre blanc de l'Île-de-France ; document préalable à la révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France*, Paris, février 1990, 95 p..

[5] Les thèmes abordés laissent à penser que les aspects positifs l'emportent sur les faiblesses : " une région riche et dynamique ", " une économie en mutation rapide ", " une exceptionnelle concentration de richesses humaines ", " des réalisations considérables en 25 ans d'aménagement ", etc.

[6] Pour ce qui concerne ces derniers, le *Livre blanc* voit trois facteurs de dégradation : la saturation de la ligne A du RER, de certaines lignes de métro et des lignes d'autobus, l'insuffisance des transports collectifs de banlieue à banlieue ainsi que la saturation croissante du réseau routier, le coût du temps perdu du fait de la congestion étant évalué à 5 milliards de francs annuels.

[7] *Ibid*., p. 57-58.

[8] Il faut noter que c'est la première occurrence de ce terme dans un document de ce type, qui montre un changement d'échelle dans l'appréciation du phénomène d'enclavement.

[9] Il est notamment prévu de développer des pôles urbains sur les nœuds du réseau de transports, à l'ouest (de Montesson à Gennevilliers), au sud-est (Seine amont) et au nord (de la gare du Nord et de La Villette à la Plaine Saint-Denis).

rapides souterraines à péage, ce qui est assez contradictoire avec la priorité aux transports collectifs affichée pour le cœur de l'agglomération.

Le développement de liaisons rapides entre pôles périphériques passe par la réalisation de nouveaux tronçons de voies ferrées (Cergy - Roissy, Saint-Quentin - Evry, etc.). C'est le grand retour des deux tangentielles du SDAU de 1965, auxquelles il faut ajouter une liaison Roissy-Melun-Sénart parallèle à la ligne de jonction des T.G.V.

Les actions préconisées sur le réseau routier sont plus vagues : il est question de terminer les opérations décidées précédemment, de mieux utiliser le réseau existant (par utilisation de nouvelles technologies) et, éventuellement, de développer des autoroutes souterraines à péage réservées aux véhicules légers. La régulation semble l'emporter sur la production d'infrastructures. Un recours au péage urbain n'est d'ailleurs pas exclu.

Tandis que le *Livre blanc* s'élabore, le Premier ministre lance sans attendre un " programme d'actions immédiates " adopté en conseil des ministres le 13 octobre 1989 et destiné à contrecarrer les évolutions inquiétantes observées par les experts[10] aussi rapidement que possible. On y trouve notamment la construction de 30 000 logements sociaux en petite couronne, essentiellement sur des terrains libérés par l'État (casernes, gares marchandises SNCF, etc.), les projets *Eole* et *Météor*[11] et quelques investissements autoroutiers, le tout devant être financé (du moins partiellement) par une nouvelle taxe assise sur les bureaux. C'est une première étape, destinée à être suivie d'une seconde beaucoup plus ambitieuse : l'élaboration d'un nouveau schéma directeur destiné à succéder à celui conçu par l'équipe de Paul Delouvrier, avec des ambitions comparables.

À une plus grande échelle, la DATAR travaille sur les relations entre l'Île-de-France et les régions limitrophes, dans le cadre du Bassin parisien. Il en ressort un autre *Livre blanc*[12] auquel répondent les huit régions concernées l'année suivante[13]. Au terme de ce débat entre État et Régions, auxquels une Association des villes à une heure de Paris[14] constituée entre-

---

[10] " Malgré un réel dynamisme économique, que traduit notamment un rythme élevé de construction de bureaux, et alors que la hausse des valeurs immobilières provoque de forts investissements, de nombreux habitants d'Île-de-France connaissent une nette dégradation de leurs conditions de vie. Une telle évolution n'est pas acceptable. [...] Elle menace la cohésion sociale d'une communauté de 10 millions d'habitants. elle risque de devenir un lourd handicap pour le développement économique de l'Île-de-France, et par là du pays tout entier. C'est pourquoi, j'ai décidé l'an dernier d'ouvrir un grand chantier destiné à résoudre ces difficultés et à préparer l'avenir de l'Île-de-France. " Michel Rocard, Message au colloque de Créteil des 9 et 10 février 1990 sur " Île-de-France : pouvons-nous éviter le scénario catastrophe ? ", organisé par le Parti socialiste.

[11] Voir plus bas.

[12] DATAR, *Livre blanc du Bassin parisien*, Paris, La Documentation française, 1992, 135 p. Aux dires d'un représentant de cette institution, M. François Wellhoff, intervenant lors du colloque de l'Observatoire interrégional du politique sur les politiques régionales de transport qui a eu lieu à Rouen le 2 décembre 1993, ce *Livre blanc* se voulait provocateur, en cherchant à faire réagir ses destinataires sur trois *scenarii* d'évolution sur le long terme.

[13] Conférence permanente des présidents de régions du grand Bassin parisien, *Scénario des 8 : le scénario de l'équilibre. Contribution à l'aménagement du grand Bassin parisien et à l'équilibre du territoire national*, Amiens, 1993, 38 p. + cartes hors texte.

[14] Elle a modifié sa dénomination quelques années plus tard pour devenir l'Association des villes du grand Bassin parisien (A.V.G.B.P.).

temps vient se joindre, un compromis est trouvé en 1994 avec la *Charte du Bassin parisien*, et la conclusion d'un Contrat de plan interrégional inédit. À partir de cet échange de vues accompagné de vifs débats, car les régions limitrophes se considèrent comme étant en position de faiblesse par rapport à la puissante région capitale, la dimension interrégionale de la planification, c'est-à-dire la reconnaissance du fait que l'agglomération parisienne ne peut plus être limitée à l'Île-de-France, devient incontournable. Si le *Livre blanc* DREIF/APUR/IAURIF se limite presque complètement au seul territoire régional, ce ne pourra plus être le cas du schéma directeur de 1994.

Un nouveau document de planification : le S.D.R.I.F. (1994)

Au terme de plus de quatre années d'élaboration et d'études, intégrant les débats surgis entre-temps, le nouveau schéma directeur de la Région Île-de-France (S.D.R.I.F.) voit le jour. Cette phase de conception n'a pas été de tout repos, Région et départements s'étant fortement opposés au projet initial déposé en octobre 1991 par le préfet de Région[15]. On peut considérer que c'est le premier document de planification en région parisienne qui ait été conçu en tenant compte de l'avis des collectivités territoriales.

C'est un document peu ambitieux quant aux objectifs affichés. La population régionale n'est pas censée dépasser 11,8 millions d'habitants à l'horizon 2015. C'est un chiffre en contradiction avec les prévisions de la DATAR, qui tablait sur 13 millions d'habitants, cette discordance devant montrer le volontarisme de la démarche du S.D.R.I.F. De ce fait, il devient possible de réduire la superficie urbanisable de 12 % au bénéfice de nouvelles zones de coupures vertes. L'Île-de-France est entrée dans l'après exode rural, mais elle n'est pas pour autant à l'abri de débordements intempestifs du fait d'un étalement urbain qui reste important et du maintien en activité des 1 281 " urbanistes " déjà cités, le SDAU conservant une valeur purement indicative. L'éclosion de " SDAU locaux " produits par des groupements de communes, dont il a été largement tenu compte dans la conception du S.D.R.I.F., peut être considérée comme une évolution positive dans la mesure où ces schémas locaux ne nuisaient pas par avance à la cohérence globale que le schéma régional était censé assurer.

Le parti général d'aménagement, exposé en première partie du document, se décline en trois thèmes dont un complètement consacré aux transports. Les références à l'Europe et au grand Bassin parisien[16] sont en bonne place, les préoccupations environnementales

[15] Le refus unanime des collectivités aurait dû amener l'État à passer en force via le Conseil d'État pour faire entériner son projet. Devant l'imminence des élections législatives de mars 1993, cette option n'a pas été retenue. À la suite du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) tenu à Mende en juillet 1993, un nouveau projet fortement amendé (diminution des perspectives démographiques, introduction de nouvelles lignes tangentielles et de sites propres locaux...) a été présenté aux collectivités, avec un plus grand succès.

[16] Le schéma illustrant le scénario 3 du *Livre blanc du Bassin parisien* (" un développement actif et solidaire du bassin parisien ") est repris tel quel en page 10 du S.D.R.I.F.

également, par le biais de la préservation des paysages, du “ verdissement ” des espaces bâtis et de la lutte contre diverses nuisances (pollutions, bruit, rareté de la ressource en eau potable, etc.). Le thème du renforcement des solidarités vient en droite ligne du *Livre blanc* de 1990 avec des objectifs de construction de nouveaux logements aux caractéristiques diversifiées, de réduction des déséquilibres entre habitat et emploi et de lutte contre les exclusions. Le “ droit à la ville ” évoqué page 19 est un avatar de la loi d’orientation sur la ville de 1991 déjà citée.

Le polycentrisme reste un principe récurrent, qui établit bien la filiation entre le S.D.R.I.F. et ses prédécesseurs, même si la terminologie change. Aux villes nouvelles et aux centres restructurateurs[17] des débuts succèdent des “ centres d’envergure européenne ” qui peuvent aussi bien résulter de développements planifiés que d’émergences spontanées. Ainsi, un vaste ensemble regroupant la cité scientifique sud (Orsay-Saclay), le carrefour de Massy-Palaiseau et la zone aéroportuaire d’Orly succède à Orly-Rungis. L’aéroport de Roissy et ses abords (notamment le parc des expositions de Villepinte) deviennent une zone de développement prioritaire.

L’accent est également mis sur le “ redéveloppement ” de la petite couronne. Cette action présente l’intérêt d’offrir à la fois des opportunités foncières, les activités industrielles développées entre 1850 et 1930 étant largement délocalisées en grande couronne, à moins qu’elles n’aient disparu dans l’intervalle, et une desserte déjà dense en transports routiers comme collectifs : “ [...] Les sites de la Plaine-Saint-Denis, du Bourget, de Gennevilliers et de la Seine Amont offrent aujourd’hui l’opportunité d’un véritable redéveloppement économique et urbain ” (p. 37 du S.D.R.I.F.)

On note également un intérêt pour des pôles petits et moyens en grande couronne dits “ villes traits d’union ” ou “ villes cœurs ”, destinés à structurer le développement des franges, jusque-là assez désordonné.

Le thème des transports est abordé à travers la nécessité de faciliter les échanges à toutes les échelles. L’accent est mis sur la faiblesse de réseaux trop radiaux, étrangement mis sur un pied d’égalité (p. 21) alors qu’ils ne comportent pas la même longueur de rocades. Côté routier, la A 86 est construite aux trois quarts et la réalisation de la A 104 est bien avancée alors que, côté transports collectifs, seule l’opération de tramway Saint-Denis - Bobigny peut être considérée comme relevant de la catégorie des rocades.

L’objectif assigné aux différents modes reste inchangé : “ irriguer tous les tissus du corps urbain, assurer les échanges nécessaires à l’activité économique ou sociale, favoriser un bon équilibre habitat-emploi, améliorer la qualité de la vie et l’environnement[18]. ” La nécessité d’une “ très étroite coordination entre les décisions d’aménagement et de transports ”, aussi explicitement énoncée, constitue en revanche une première. Mais on demeure dans le registre de l’incantation, les réseaux étant essentiellement développés pour

[17] Cette terminologie a complètement disparu en 1994.
[18] S.D.R.I.F. 1994, p. 44.

suivre les évolutions de la mobilité, notamment celles qui sont liées à la périurbanisation, non pour les contrecarrer. Les estimations prises en compte dans ce domaine sont d'ailleurs assez pessimistes : la mobilité globale doit augmenter de 54%[19] de 1990 à 2015 alors que la population ne croît que de 10,7 % sur cette période, selon l'estimation retenue. La part du segment périphérie-périphérie est censée progresser encore, passant de 66 % à 72 % des déplacements sur le même intervalle temporel.

Dans la continuité du *Livre blanc* de 1990, le S.D.R.I.F. réserve comme lui la priorité aux transports collectifs en zone dense et aux transports individuels en périphérie, mettant un accent particulier sur la nécessité d'une intermodalité bien organisée à la charnière entre les deux zones, ce qui pourrait encourager les déplacements " mixtes ", c'est-à-dire ceux qui combinent transports collectifs ferrés vers la zone centrale et rabattement en automobile. La liste des propositions qui suivent dément cependant les objectifs énoncés, si l'on prend en compte le poids des radiales et l'importance des investissements routiers prévus en zone centrale qui la caractérisent.

Les propositions de réalisations dans le domaine routier illustrent bien cette contradiction. Y figurent l'achèvement ou l'élargissement des principales radiales autoroutières qui ne peuvent que favoriser des déplacements totalement effectués en automobile et la création d'un réseau entièrement concédé de voiries souterraines à péage en zone centrale, en totale contradiction avec l'objectif de réserver la priorité aux transports collectifs dans ce secteur. Quant à l'achèvement de la A 86 et de la *Francilienne* (A ou N 104), à la création de deux tangentielles en grande couronne (Melun - Meaux - Roissy et Saint-Arnoult - Les Mureaux - Cergy-Pontoise) et d'un boulevard communal en moyenne couronne (approximativement à mi-chemin entre la A 86 et la *Francilienne*), ils sont en revanche conformes aux objectifs du S.D.R.I.F., de même qu'un maillage plus fin de boulevards urbains pour la desserte de zones à développer ou à structurer.

Les projets dans le domaine des transports collectifs sont tout aussi contradictoires dans la mesure où, malgré une écrasante majorité de déplacements inter-périphéries, les rédacteurs du S.D.R.I.F. assurent que " le réseau radial assure, et assurera encore pendant très longtemps, l'essentiel des déplacements " (p. 47). Ce qui permet de justifier la réalisation des projets *Eole* et *Météor*[20], antérieurs au S.D.R.I.F. et peu conformes aux priorités d'aménagement régional précédemment énoncées. Une sixième ligne transversale (indicée F) est prévue à long terme entre les banlieues Saint-Lazare et Montparnasse via le Musée d'Orsay avec pour terminus Mantes, Meulan, Ermont, Rambouillet et Plaisir-Grignon. Entrent par contre dans les objectifs principaux du schéma le maillage constitué d'une part par *Orbitale* et d'autre part par des prolongements de lignes de métro en petite couronne ainsi que

[19] Elle est censée passer de 151 à 233 millions de voyageurs. kilomètres, trois facteurs intervenant dans cette évolution : l'augmentation de la mobilité (+ 19 millions de v.k), l'allongement des distances parcourues (+ 33 millions de v. k) et la mobilité des nouveaux habitants (+ 30 millions de v.k). Source : S.D.R.I.F. 1994, p. 44.
[20] Sur ces projets spécifiques, voir plus bas.

les “ tangentielles ”[21] Melun-Sénart - Cergy (via Evry et Versailles), Melun-Sénart - Roissy (via Marne-la-Vallée Porte de Paris) et Marne-la-Vallée (Val d’Europe) - Cergy via Roissy, Epinay-sur-Seine et Pontoise.

Figure 8.1 : “ Expression simplifiée du réseau routier régional ” et “ Expression simplifiée du réseau de transports en commun ”

Source : *S.D.R.I.F*,. 1994, pp. 48 et 46.

[21] Ce terme désigne dans la terminologie régionale des lignes de rocade éloignées de la partie centrale de l’agglomération (elles passent au niveau des villes nouvelles) qui relient entre eux deux à trois secteurs périphériques.

On a donc affaire à un schéma qui fait le grand écart entre des intentions louables (polycentrisme, restructuration de la petite couronne, équipement de liaisons de rocade) et des objectifs de réalisations qui renforcent plutôt la structure existante, en vertu de la nécessité urgente de répondre aux besoins exprimés par les Franciliens et de tenir compte des décisions déjà prises.

Le phasage des réalisations est lui-même révélateur de cette contradiction, notamment en matière de transports collectifs : *Eole* et *Météor* monopolisent la quasi-totalité des crédits alloués sur la durée du XIe Plan (1994-1998, prolongé à fin 1999). Il faut attendre le XIIe Plan, initié en l'an 2000, pour trouver un commencement de rééquilibrage au profit des tracés tangentiels et de rocade.

Une réforme institutionnelle qui aboutit enfin

Après les multiples tentatives de réforme du S.T.P. de la période précédente, les années 1990 sont relativement calmes[22], jusqu'à la mise en chantier par le gouvernement issu des élections législatives anticipées de 1997 d'une refonte limitée du statut du syndicat. Ce n'est que le 21 mars 2000, avec le vote en première lecture de la loi " Solidarité et renouvellement urbain " (S.R.U.), que ce projet semble devoir aboutir. Les obstacles n'ont pas manqué.

L'esprit de ce qui a constitué la cinquième tentative n'est guère différent de celui du projet Collet de 1987 si l'on excepte le volet, toujours très délicat, du financement des transports, dépourvu de toute référence à un retrait programmé de l'État. Dans le projet initial, la Région entre au C.A. du S.T.P. le 1er janvier 2000 avec 5 nouveaux sièges, l'État conservant un nombre inchangé de représentants (12) mais perdant de fait la majorité qu'il détenait avec la voix prépondérante du préfet de Région. La réforme est présentée comme une expérience réversible de trois ans, la Région ayant la possibilité de sortir du dispositif à son issue, ce qui entraînerait un retour à la situation actuelle. De plus, l'État compense financièrement les dépenses engagées par la Région, ce qui revient à maintenir, au minimum, sa participation d'aujourd'hui. Enfin, les relations entre le S.T.P. et les entreprises de transport devraient être régies par des contrats pluriannuels prévoyant un financement forfaitaire et non plus une couverture des déficits au franc le franc, fixant des objectifs de qualité et instaurant un système de " bonus-malus " en cas de dépassement des objectifs dans un sens ou dans l'autre. En cela, la manière de procéder se rapproche de celle de l'expérimentation de nouvelles compétences en matière de transports par sept autres Régions entre 1997 et fin 2001.

---

[22] Il faut tout de même noter une tentative de réforme avortée en 1993, après six mois de réflexions d'un groupe de travail constitué autour du préfet Aurousseau. Voir à ce sujet Jean-Marc Offner, " Chronique d'une réforme annoncée : le syndicat des transports parisiens ", *Pouvoirs locaux*, n° 40 (I/1999), p. 82-87.

Cette proposition n'a cependant pas convenu à une majorité de conseillers régionaux, lesquels ont mis en avant un certain nombre d'exigences, reprises dans la délibération du 23 septembre 1999[23]. Si le principe de la proposition de décentralisation n'est pas remis en cause, la Région demande sept sièges au lieu de cinq, l'élection du président et des vice-présidents par les membres du conseil d'administration, six commissions dont l'une serait vouée aux investissements et dont la présidence serait confiée à un représentant de la Région. Le transfert de la responsabilité financière par l'État ne doit pas inclure les charges liées à la mise en œuvre des 35 heures, celles qui sont relatives à la gestion du compte spécifique de retraites de la RATP ainsi que les manques à gagner pouvant résulter de décisions ultérieures de l'État relatives à la tarification des transports parisiens. Enfin, revendication qui n'est pas la plus anodine, la Région demande que les contrats passés entre le S.T.P. et les entreprises de transport prévoient l'application d'un service minimum en cas de grève.

La Loi S.R.U. ne donne pas entièrement satisfaction à ces revendications. Très technique, elle modifie essentiellement au travers de ses articles 114 à 122 inclus l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant création du S.T.P. Si le nombre des sièges alloués à la Région n'y est pas précisé[24], cette dernière est inscrite parmi les membres du syndicat (article 115). En contrepartie de sa participation aux charges d'exploitation, elle reçoit une contribution forfaitaire indexée, ce dispositif devant être soumis à évaluation au bout de trois années (article 120). Concernant la qualité, un Comité des partenaires du transport public est créé, sa composition précise devant être précisée ultérieurement par décret. Enfin, afin de permettre la signature de conventions pluriannuelles avec les entreprises de transport, les subventions d'équilibre de l'État et des départements transiteront désormais par le syndicat rebaptisé S.T.I.F. (Syndicat des transports de l'Île-de-France).

La décennie 1990 aura aussi été celle de l'émergence des départements dans l'organisation des transports franciliens. Autant ils ont été associés à la gestion globale du système et à son financement en fournissant 30 % de l'indemnité compensatrice dès la mise en place du S.T.P., autant ils ne se sont pas impliqués dans le développement des réseaux, à la notoire exception dans les années 1980 de la Seine-Saint-Denis dans le projet de tramway Saint-Denis - Bobigny.

Les départements, dans une conjoncture délicate pour l'ensemble des finances locales, possèdent des capacités d'intervention financière non négligeables. Ils développent par ailleurs, au sein de leurs services techniques ou plus indirectement dans des sociétés

---

[23] Conseil régional d'Île-de-France, *Réforme du Syndicat des Transports parisiens. Entrée de la Région Île-de-France au conseil d'administration*, délibération n° CR 34-99 du 23 septembre 1999, 6 pages. Cette délibération reflète une impasse politique liée à la majorité très relative dont dispose le président Jean-Paul Huchon au sein du conseil régional.

[24] Il est cependant précisé dans l'exposé des motifs du projet adopté en conseil des ministres le 2 février 2000 que les principes suivants devront être respectés : maintien de la parité entre l'État et les collectivités territoriales, équilibre de représentation entre la région et la ville de Paris et participation de la région au financement des charges d'exploitation des services qui doivent être réparties entre la totalité des membres du syndicat.

d'économie mixte ou des bureaux d'études, de réelles capacités d'expertise. Enfin, ils tentent avec un succès croissant de donner une réalité géographique et économique à des entités administratives issues en 1964 d'un découpage très artificiel.

Il faut cependant différencier l'action de ces collectivités en fonction de leur situation au sein de l'agglomération. Ainsi, les départements de première couronne mettent l'accent sur les infrastructures lourdes. Ils s'estiment surtout chargés d'un suivi assez lointain de l'évolution des réseaux existants et du soutien, voire du co-financement, de projets de transports en sites propres " lourds " (développement d'un réseau de tramways, prolongements de lignes de métro, *Trans-Val-de-Marne, Orbitale, Muse,* etc.), en s'adressant aux deux grands exploitants présents sur leur territoire : la SNCF et la RATP, interlocuteurs " naturels " de ces départements. Pour le reste, ils n'estiment avoir que des avis à donner sur des dossiers soumis par le S.T.P.

Une exception dans le concert des départements de petite couronne : la Seine-Saint-Denis

La Seine-Saint-Denis ajoute au rôle de suivi critique de la politique du S.T.P. celui d'organisateur d'un réseau départemental de transport collectif routier, par le biais d'un conventionnement tripartite original associant la RATP, TRA (transporteur affilié au groupe C.G.E.A.) et le département, mis en place en 1983, et aux termes duquel les rôles de chaque partenaire sont ainsi définis :

– TRA fournit le matériel roulant ainsi que les agents de conduite ;

– la RATP est chargée de la gestion et du suivi du réseau, par délégation du département. Les lignes, numérotées dans la série des 600, sont fondues dans le réseau RATP ;

– le conseil général intervient comme financeur (indemnité forfaitaire annuelle voisine de 13 millions de francs). Il décide également des aménagements de service, sous réserve bien entendu de l'approbation du S.T.P. Il assure également la maîtrise d'ouvrage de divers travaux de voirie destinés à favoriser la circulation des transports collectifs.

À l'échéance, fin 1992, de la convention de 1983, le conseil général a voulu s'impliquer plus fortement en créant une société d'économie mixte (TRANSEM 93) ayant pour mandat de jouer le rôle d'exploitant auparavant dévolu à la RATP, dans le cadre d'un nouveau conventionnement avec la seule société TRA. L'opposition du S.T.P. à ce type de montage a conduit à un blocage et à la reconduction – en attendant mieux – de l'ancienne convention par avenants successifs de courte durée.

Les départements de grande couronne complètent quant à eux des réseaux au maillage insuffisant. Tout reste à organiser dans des périphéries en voie d'urbanisation rapide et au sein

de territoires institutionnels qui ont gagné récemment leur autonomie et qui ne sont pas encore structurés selon une logique d'organisation propre. Il s'agit de créer des liaisons pour relier entre eux les principaux pôles économiques du département, pôles souvent récents et pour la desserte desquels l'accent a été mis jusque-là sur leurs relations avec Paris.

Il est bien sûr question d'axes majeurs (Cergy – Roissy ou Melun-Sénart – Évry – Versailles), mais aussi de liaisons routières express et de restructuration des multiples petits réseaux exploités par des exploitants privés sur un petit nombre de communes. Le tout doit progressivement constituer un " réseau départemental structurant " au sein duquel s'articulent dessertes express interpôles, réseaux urbains locaux et, éventuellement, services à la demande en zone rurale. L'Essonne, la Seine-et-Marne et le Val-d'Oise se sont lancés sur cette voie, avec des degrés d'avancement divers. Le département des Yvelines s'est pour l'instant tenu à l'écart de cette tendance.

À cette dernière exception près, le département francilien de grande couronne prend ses responsabilités d'autorité organisatrice de second rang et s'investit dans la formation de réseaux départementaux dotés d'une image forte (autobus express de Seine-et-Marne, *TransEssonne*). Dans ce dessein, il compense une partie des déficits d'exploitation et il finance en complément de la Région une part variable de l'investissement en matériel roulant. L'Essonne, refusant d'avoir à choisir entre des transporteurs locaux et des grands groupes conquérants (Keolis ou Connex-C.G.E.A.), est même allée jusqu'à fédérer les transporteurs du département, indépendants ou non, intéressés par ces nouvelles lignes, dans une structure *ad hoc*, la S.A. *Albatrans*. Trois départements sur quatre (il manque les Yvelines) ont adopté un *Schéma départemental des Transports collectifs (S.D.T.C.)*.

Les communes de l'Île-de-France sont moins riches que les conseils généraux, mais elles n'en tiennent pas moins à exploiter au mieux les compétences qui leur ont été attribuées par les lois de décentralisation. Elles n'ignorent pas de surcroît que le transport collectif est l'affaire des communes ou des groupements de communes en province. Elles sont par ailleurs soumises à des pressions croissantes de la part de leurs administrés qui comptent sur elles pour résoudre leurs problèmes de déplacement, et qui ignorent le plus souvent la compétence générale du S.T.P. sur les transports collectifs franciliens, incluant la petite ligne suburbaine plus ou moins intercommunale qui les dessert. Si toutes les communes ne réagissent pas de la même manière, certaines d'entre elles ont commencé à travailler ensemble, notamment dans le cadre de regroupements intercommunaux d'études (SIEP) dont la création a été motivée par la préparation du S.D.R.I.F., et qui paraissent pouvoir amorcer des coopérations effectives. Si les transports collectifs peuvent servir d'outils de cohésion et de structuration de l'espace départemental, ils peuvent également constituer un " support d'image " idéal pour des collectivités de rang inférieur désireuses de dépasser le stéréotype de la banlieue, avec toutes les connotations négatives qui s'y rattachent.

La floraison des initiatives départementales et locales conduit donc à une série de micro-décisions transformant de façon assez significative la physionomie des réseaux de transports collectifs. Ces derniers s'ancrent davantage dans leur territoire et leur gestion est davantage le fait de niveaux de décision plus proches du terrain. À l'occasion des débats sur la réforme du S.T.P., départements et groupements de communes ont pu intervenir pour demander à passer du statut d'autorité organisatrice de second rang à celui d'autorité organisatrice à part entière, le S.T.P. réformé ou son successeur se recentrant sur les liaisons entre grands pôles. Cette option n'a pas prévalu.

VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE DES TRANSPORTS EN ÎLE-DE-FRANCE

Après avoir vu quel était l'esprit qui a présidé au " virage " des années 1988 à 1994, il reste à le confronter aux décisions prises concernant les réalisations. La première impression qui prévaut cinq ans après l'approbation du S.D.R.I.F. est celle d'un avancement très inégal des différentes catégories de projets : les investissements routiers ont été plus conformes aux objectifs du schéma que les projets de transports collectifs, avec un bouclage progressif de la A 86 et un avancement satisfaisant de la *Francilienne*, cette dernière étant cependant bloquée sur son quadrant nord-ouest, le tronçon Cergy - Orgeval suscitant de multiples oppositions locales. Parallèlement, les transversales ferroviaires lourdes ont été réalisées en priorité. Il s'agit de la mise en œuvre de décisions prises durant les années 1988-1990 : tunnel autonome Châtelet - Gare de Lyon permettant la jonction de la ligne D (1995), premières phases de la ligne E entre la banlieue Est et Saint-Lazare - Condorcet (1999) et de la ligne 14 du métro entre Madeleine et Bibliothèque (1998). Seuls le tramway Val-de-Seine (T.V.S.), mis en service en 1997, et la tangentielle ferroviaire La Défense - Saint-Quentin (1994) font figure de lignes de rocade. La décennie 1990 a vu aussi l'abandon des velléités de réalisation de voiries souterraines à péage tant régionales que départementales, et émerger d'autres idées pour la desserte de périphéries moins denses, comme le T.F.I.L. (transport ferroviaire interconnecté léger), jumeau francilien du train-tram adopté par d'autres agglomérations françaises et européennes.

Les “ coups partis ” : des décisions qui tendent à faire perdurer le modèle radial des années 1960

Les années 1980 sont placées sous le signe de la saturation du tronçon central de la ligne A du RER. Victime de son succès, cette dernière connaît entre Nation et Auber des taux d’occupation records[25] qui amènent à engager des réflexions à la fois sur les moyens de renforcer sa capacité et sur l’opportunité de développer des itinéraires de délestage. Toutes les décisions de la seconde moitié de la décennie 1980 en matière de transports collectifs se justifient par le désengorgement de cette ligne. Leur caractère coûteux aboutit à retarder de presque une décennie les projets mis en avant par le S.D.R.I.F., que nous aborderons par la suite.

Les premières réflexions débutent dès 1985 avec la mise en place, à la demande du secrétariat d’État aux Transports d’un groupe de travail associant des représentants de l’État (services centraux et DREIF), de la Région, de l’IAURIF, de la RATP, de la SNCF et de l’INRETS[26]. Après avoir envisagé une grande variété de solutions, jugées à l’aune de leur efficacité potentielle en termes de délestage, le groupe conclut en février 1986 à la nécessité de prendre une série de mesures immédiates, regroupées selon quatre thèmes : exploitation, tarification, matériel roulant, et réalisation d’un site propre pour autobus entre la gare du Nord et le secteur Auber-Saint-Lazare[27]. Ce sont des mesures relativement peu coûteuses, mais à faible rendement. Certains aspects doivent faire l’objet d’études complémentaires comme la définition d’un nouveau matériel roulant et la définition d’itinéraires alternatifs.

---

[25] La charge moyenne constatée en 1985 sur la section la plus chargée (Châtelet-Auber) était de 50 000 voyageurs par heure de pointe, pour une capacité de 43 520 voyageurs (à raison de 4 voyageurs debout par m^2). À l’horizon 1990, il était prévu 63 500 voyageurs par heure de pointe, qu’une fréquence portée à 30 trains par heure (au lieu de 24 en 1985) n’aurait pas suffi à transporter dans de bonnes conditions (capacité 4/m^2 portée à 53 830 voyageurs/heure).

[26] Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (ex- Institut de recherche sur les transports).

[27] Syndicat des transports parisiens*, Propositions visant à décongestionner la ligne A du RER, Rapport du groupe de travail*, Paris, 19 février 1996, 14 pages, multigr.

Tableau n° 8.1 : Les mesures de décongestion de la ligne A du RER proposées par le groupe de travail ad hoc *(rapport du 13 février 1986).*

Domaine	Mesures	Coût estimé (en F.1985)	Gains attendus en termes de capacité
Court terme			
Exploitation	Réduction des temps de stationnement en gare, Suppression de places assises, Meilleure répartition des voyageurs dans les trains, Réexamen de la grille horaire, etc.	minime	1 000 voy. / heure
Tarification	Adoption d'une tarification dissuasive pour les parcours *intra muros*	minime	2 500 voy. / heure
Matériel	Allongement du matériel d'interconnexion MI84 pour occuper toute la longueur des quais	400 millions de F	2 600 voy./heure
Délestage	Site propre bus entre la gare du Nord et Auber- Saint-Lazare	200 millions de F	5 000 voy./heure
À approfondir			
Infrastructure	Allongement des quais pour recevoir des trains de 12 caisses	3,5 milliards de F	15 000 voy./heure
Délestage	Ligne de métro entre la gare du Nord et Saint-Augustin	1,4 milliards de F	10 000 voy./heure
	Tunnel autonome ligne D entre Gare de Lyon et Châtelet	1 milliard de F	20 000 voy./heure

Deux ans plus tard, la DREIF publie une étude détaillée, fondée sur une simulation des flux à l'échelle régionale[28], de la nécessité de réaliser de nouveaux investissements d'infrastructures. Depuis la réflexion menée en 1985-1986, le matériel roulant a été rendu plus fiable et son agencement intérieur a été partiellement remodelé. Le système d'espacement des trains SACEM a permis d'atteindre une capacité nominale de 54 000 voyageurs par heure de pointe et d'obtenir un peu plus de souplesse dans l'exploitation de la ligne. Il n'y a pas eu en revanche de mesures d'ordre tarifaire ni de début de réalisation du site propre pour autobus vivement recommandé en 1986. De ce fait, les gains sont réels, mais ils ne suffisent pas à absorber à terme (1992 à 2000 selon les hypothèses) une croissance de trafic inéluctable du fait du maintien du déséquilibre entre l'Est et l'Ouest de la région.

Le constat est sans appel : " Au vu de ces trois conclusions, on comprend qu'un consensus se soit dégagé dans le groupe de travail pour estimer qu'il serait déraisonnable de ne pas envisager une mise en service, dans les années 1995 au plus tard, d'un système

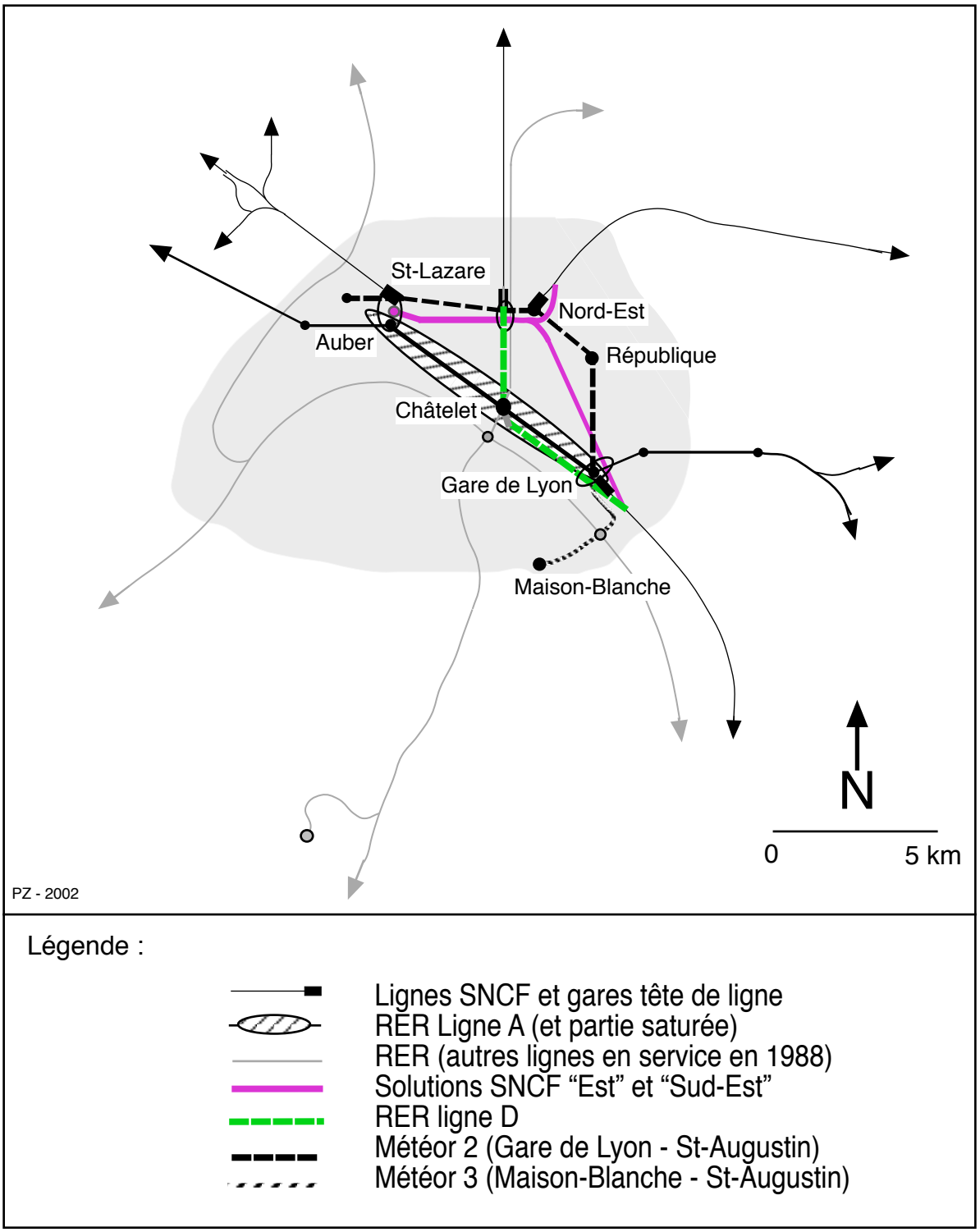
[28] DREIF, *Saturation du RER A. Faudra-t-il créer une nouvelle infrastructure ? Quand ? Laquelle ?*, Paris, mai 1988, 30 p. + 6 annexes.

permettant de détourner des tronçons Gare de Lyon - Châtelet et surtout Châtelet - Auber au moins 8 à 16 000 voyageurs à l'heure de pointe et qui ait la possibilité d'évoluer à l'avenir pour permettre des décharges encore plus fortes[29]. " L'étude propose donc de trancher entre 6 projets, pouvant éventuellement être combinés deux à deux (figure 8.2).

[29] *Ibid.,* p. 4.

Figure 8.2. Schématisation des six projets d'infrastructures envisagés en 1988 par la DREIF pour soulager le tronçon central de la ligne A du RER.

©Pierre Zembri, 2000.



Le test par la DREIF des différentes hypothèses amène à concentrer l'étude sur deux solutions : *Météor 2*[30], métro rapide Gare de Lyon - République - Château-Landon (Gare de l'Est) - Gare du Nord - Chaussée d'Antin - Saint-Lazare, et la " solution SNCF Est "[31], rabattement de la ligne de Tournan et de la branche Torcy du RER A sur le quartier Opéra-Saint-Lazare via une gare nouvelle située entre les gares de l'Est et du Nord.

La DREIF note cependant que la solution *Météor 2*, très pertinente à court terme, ne permet aucun développement ultérieur alors que la " solution SNCF Est " offre des possibilités d'amplification du délestage de la ligne A par ajout de nouvelles missions, du fait d'importantes réserves de capacité. Une solution considérée comme idéale aurait été la combinaison des solutions " SNCF Est " (déjà décrite) et " SNCF Sud-Est " (rabattement de trains du faisceau banlieue Sud-Est vers le secteur Saint-Lazare en tronc commun avec le projet précédent entre Magenta et Saint-Lazare), mais l'ampleur des coûts estimés par la société nationale a fait reculer la DREIF.

Le bouclage de la ligne D par un tunnel autonome entre Gare-de-Lyon et Châtelet-les-Halles ne semble pas s'imposer au vu de cette étude : il n'a des effets prévisibles (importants) que sur ce tronçon, laissant entière la question du délestage de Châtelet - Auber.

La même DREIF produit de sa propre initiative en octobre 1988 un prolongement de l'étude rendue en mai de la même année sur les stratégies de création d'infrastructures à déployer dans la période 1995-2010[32]. Les projets pris en compte sont légèrement différents[33] par rapport à l'étude précédente et les combinaisons envisagées peuvent associer jusqu'à trois projets au lieu de deux. Après calcul des volumes dont la ligne A pourrait être délestée et des gains de temps escomptés, le tout étant rapporté aux coûts estimés et aux marges de manœuvre supplémentaires en termes de capacités offertes par les projets, il apparaît que la combinaison la plus performante est celle qui associe en premier lieu la " solution SNCF Est " complète (18 trains par heure de pointe dans le tunnel à creuser) et la réalisation en seconde phase de *Météor 2* (toujours via les gares du Nord et de l'Est). La mise en place parallèlement de la ligne D peut apporter un avantage supplémentaire appréciable. La substitution de la " solution SNCF Sud-Est " à *Météor* est également très performante, mais plus coûteuse. L'auteur se garde bien de restreindre le choix et son groupe de tête compte cinq combinaisons

---

[30] Projet élaboré à l'occasion d'une étude pilotée par le S.T.P. entre septembre 1987 et mars 1988 et mis au point par la RATP.

[31] Projet élaboré par la SNCF et défini par un dossier déposé le 18 mars 1988.

[32] Jean-Guy Dufour, *Saturation du RER A ; Stratégies de création d'infrastructures susceptibles d'être déployées dans la période 1995-2010*, DREIF, octobre 1988, 21 pages. Cette seconde étude est l'occasion de faire pour la première fois référence à l'usage éventuel d'un matériel roulant à deux niveaux sur la ligne A.

[33] *Météor 2* (Gare de Lyon - Saint-Lazare via les gares de l'Est et du Nord) reste en lice, mais est prolongé jusqu'à Saint-Augustin. L'option d'un prolongement jusqu'à Maison-Blanche apparaît pour la première fois. La ligne D reste en lice, de même que la " solution SNCF Est ", prolongée ou non jusqu'à Saint-Lazare. La " solution SNCF Sud-Est ", considérée en phase antérieure comme trop coûteuse, demeure, et se voit adjoindre une variante desservant la République.

différentes, auxquelles sont ajoutées cinq autres, un peu moins performantes. En revanche, il semble bien qu'il proscrive le fait de débuter par la réalisation de la " solution Sud-Est " ou par *Météor*.

Les services déconcentrés de l'État semblent donc persuadés à la fin de l'année 1988 de la nécessité de lancer au moins deux projets d'infrastructures destinés à délester le tronçon central de la ligne A. Il n'est cependant pas question de les réaliser simultanément : les " couples " définis par la DREIF incluent une opération à réaliser en priorité et une ou des opérations à réaliser par la suite. Le tracé envisagé pour *Météor* et jugé le plus performant passe par les gares du Nord et de l'Est avant de desservir Saint-Lazare. Il évite ainsi un double emploi évident avec la ligne D dont la jonction paraît inéluctable, sous la pression de la SNCF.

La position de la RATP est un peu différente dans la mesure où il s'agit de promouvoir une nouvelle génération de métro, censée trancher largement avec les réalisations antérieures, y compris les plus récentes. Dans cette optique, il est nécessaire de créer une ligne entièrement autonome par rapport au réseau existant. La nécessité de désengorger le tronçon central de la ligne A est une opportunité à saisir, et le tracé importe finalement peu pour la direction de la régie, alors que les services d'études penchent pour la solution *Météor 2*[34].

Le 7 février 1989 les priorités du contrat de Plan État-Région 1989-1993 sont annoncées conjointement par le Premier ministre Michel Rocard et le ministre de l'Équipement Michel Delebarre : le " bouclage " de la ligne D est pris en compte pour 1,5 milliards de francs et une provision équivalente est réservée à l'une des deux réalisations nouvelles à lancer ; *Eole*, nouveau nom de la " solution SNCF Est "[35]ou *Météor* (1)[36], ces deux projets restant à affiner. Ce choix a été effectué au plus haut niveau, sans vraiment tenir compte des travaux de la DREIF.

Assez curieusement, la concurrence la plus logique entre des infrastructures redondantes (*Météor* et la ligne D), qui aurait dû faire l'objet d'un arbitrage sérieux, se trouve évacuée au profit d'un choix à réaliser entre deux projets très différents à la fois dans leur échelle, leur capacité et leur finesse de desserte, qui auraient eu vocation à être réalisés tous les deux. Cette mise en concurrence artificielle, qui aura été très largement médiatisée durant l'année 1989 et qui aura mobilisé de nombreux experts, débouche le 13 octobre 1989 en conseil des ministres sur un " jugement de Salomon " désastreux à plusieurs titres.

---

[34] Entretien du 22 février 2000 avec M. Jean-Michel Paumier, directeur du Développement de la RATP.

[35] *Éole* est un acronyme de " Est-Ouest liaison express ". Cette nouvelle appellation coïncide avec une extension du projet vers l'ouest connectant finalement la banlieue Est à celle de Paris Saint-Lazare (lignes de Versailles R.D. et de St-Nom-la Bretèche via La Défense). Dans son dossier sur la concurrence *Éole/Météor* en date du 9 avril 1997 (n° 2591, p. 19), *La Vie du rail* attribue la paternité de cette appellation au fils de Jacques Berducou, à l'époque directeur de l'activité Île-de-France de la SNCF.

[36] À partir de ce moment-là, il n'est plus question que d'un seul projet *Météor*, reprise de la solution *Météor 1* poussée par la RATP.

En effet, les deux projets sont lancés simultanément en plus de la ligne D déjà actée, ce qui revient à mobiliser les ressources de l'État et de la Région pendant presque une décennie, au détriment de liaisons de rocade. De plus, on réalise une ligne de métro hybride, directe entre Châtelet et Gare-de-Lyon (où elle suit un faisceau comprenant déjà deux lignes de RER et une ligne de métro), et plus conforme aux caractéristiques du reste du réseau à ses deux extrémités. Son unique avantage dans sa version initiale consiste en une liaison directe entre la gare de Lyon ou Châtelet et la gare Saint-Lazare. Malheureusement, un " phasage " ultérieur[37] arrête la ligne à la station Madeleine, enlevant du coup beaucoup d'intérêt à ce qui est finalement inauguré le 15 octobre 1998.

Le lancement précipité de projets insuffisamment travaillés et certaines défaillances dans la maîtrise d'ouvrage engendrent finalement des dépassements importants du budget initial, stigmatisés par un chapitre du *Rapport annuel de la Cour des comptes* en 1995[38]. Ce même rapport est fort critique sur les conditions de la prise de décision et sur le rôle réel du S.T.P. : " Les avatars de ces deux projets majeurs d'infrastructures de transport montrent que le S.T.P., placé face à deux puissants opérateurs concurrents et tributaire des décisions de la Région, et surtout de l'État, n'est pas en mesure de remplir la mission de coordination des investissements qui est en principe la sienne.[39] "

Dans cette affaire, on peut considérer que ce qui devait être tranché sur des bases rationnelles pour les techniciens de l'État est devenu un enjeu politique majeur pour les décideurs politiques et pour les dirigeants de la SNCF et de la RATP. De ce fait, il était hors de question qu'une entreprise ou que le niveau de collectivité correspondant (RATP et Ville de Paris par exemple) passe son tour au profit d'une autre entreprise et de l'échelle de gestion qui lui correspondait. Les fortes personnalités des Présidents de la RATP (Christian Blanc) et de la SNCF (Jacques Fournier) de l'époque, soucieux tous les deux de revaloriser l'image de leur entreprise et bénéficiant tous les deux d'appuis politiques forts, ont aussi pleinement joué. L'absence de la Région du processus de décision en raison du conflit avec l'État déjà abordé à propos du S.D.R.I.F., ainsi que du S.T.P., a laissé les grands transporteurs et certains élus en tête-à-tête avec un Premier ministre désireux d'agir au plus tôt.

Si *Eole* et *Météor* passent " en force " au risque de bloquer tout autre investissement sur deux contrats de Plan, il faut noter dans cette dernière période un échec retentissant : celui des autoroutes souterraines à péage en zone centrale.

---

[37] Décision du *conseil* d'administration du S.T.P. en date du 23 octobre 1991. Le projet initial (9,6 km exploités, 10 stations) est amputé de 2,4 km et 3 stations à ses deux extrémités. La gare Saint-Lazare sera finalement atteinte en 2003 et la station Olympiades, à l'autre extrémité de la ligne, en 2006 seulement.

[38] Cour des comptes, *Rapport au président de la République 1995*, Paris, éditions des journaux officiels, n° 4281, octobre 1995, p. 139-168. Ce rapport met aussi en évidence une maîtrise des investissements très insuffisante, ainsi que le retard de réforme du *S.T.P.*.

[39] *Ibid*., p. 146.

Le concept est *a priori* séduisant : ces nouvelles infrastructures permettent de libérer les voiries de surface[40], éventuellement au profit des piétons ou des transports collectifs, et elles ne coûtent rien à la collectivité puisque le risque est pris par des acteurs privés qui gagent les emprunts qu'ils contractent sur les péages à venir. Pourtant, aucune n'est réalisée à ce jour et aucune décision à leur sujet n'a été prise. On peut se demander pourquoi.

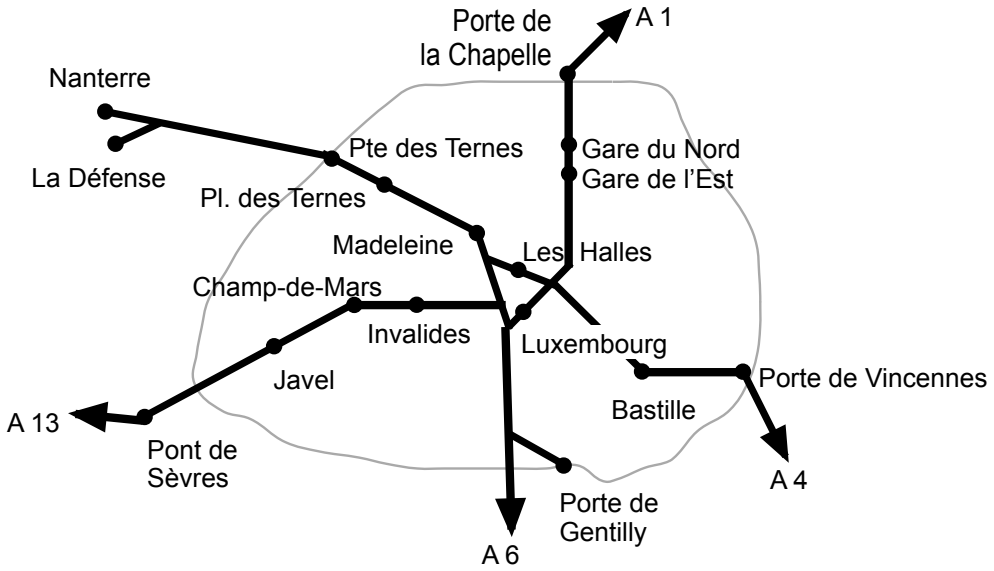
Une première explication peut être l'origine des premières initiatives, en 1988 : elles émanent toutes les deux du secteur privé et, plus particulièrement du secteur du bâtiment et des travaux publics. Le projet *Laser* est porté par les Grands Travaux de Marseille et son concurrent *Hysope*[41] est présenté par le groupement SPIE-Batignolles - Bouygues. Il s'agit de deux réseaux complets reliant entre elles les principales autoroutes (A 1, A 4, A 6, A 13, A 14 voire A 86) via le centre de Paris. Dans certaines versions - il y en aura plusieurs -, des antennes autoroutières poussent jusqu'à l'aéroport de Roissy.

[40] Ce d'autant plus que les promoteurs de ces projets proposent de réaliser des parcs de stationnement souterrains couplés aux sorties de leurs ouvrages.

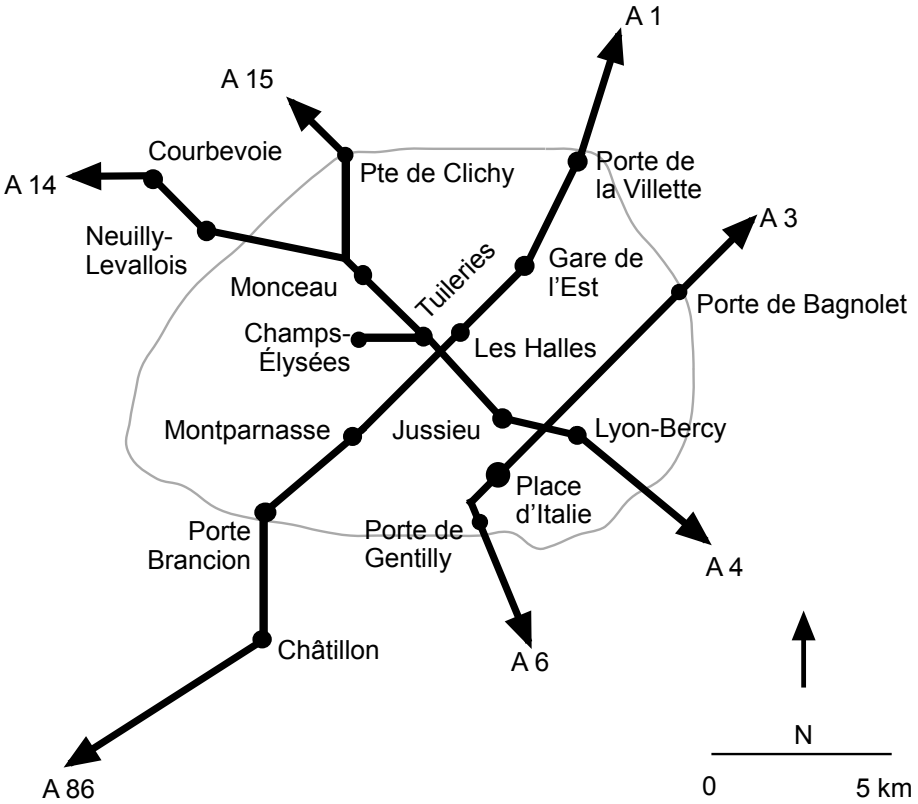
[41] Ce nom est celui d'une plante médicinale décongestionnante. À son début, l'initiative émanait du seul groupe Bouygues sous le nom beaucoup moins bucolique de *3R*.

Fig. 8.3 : Les deux projets d'autoroutes souterraines à péage en lice fin 1988.
©Pierre Zembri, 2000.

Projet Laser (G.T.M.)



Projet 3R (Bouygues)



Une seconde explication de l'échec de ces projets est l'accumulation des critiques portant sur leur conception, surtout au sein même de la technostructure régionale et du petit monde des spécialistes du transport. Les questions posées par l'universitaire Pierre Merlin en 1990 en sont une illustration[42] :

" - Où stationneraient dans Paris les véhicules supplémentaires y pénétrant ? Actuellement, c'est la possibilité de stationner, plus que la capacité de la voirie, qui régule le flux d'automobiles pénétrant de banlieue dans Paris à l'heure de pointe du matin ;

- Comment serait résolu l'afflux subit de véhicules sur la voirie banale aux débouchés (peu nombreux) de ce réseau souterrain dans le centre ? Et si son objet est avant tout de traverser la zone centrale sans s'y arrêter, des rocades ne remplissent-elles pas cette fonction ?

- Comment seront évacués les gaz d'échappement ? "

On peut également se demander si la propension à payer des utilisateurs éventuels atteignait le même niveau que les tarifs envisagés, de l'ordre de la cinquantaine de francs pour une traversée du centre de l'agglomération.

Le secteur public ne s'approprie donc ces projets que du bout des lèvres, ou en les transformant sensiblement. La première collectivité approchée, la Ville de Paris, est d'abord intéressée, mais elle n'a pas le pouvoir de concéder un tel réseau qui va se brancher sur des autoroutes d'État au-delà des limites communales. C'est donc à la Région que le dossier passe ensuite, avec un lien évident : le président du conseil régional, Pierre-Charles Krieg, est aussi maire du 4e arrondissement de Paris. Côté État, les autoroutes souterraines à péage ne bénéficient d'aucun soutien particulier. On peut même parler de réticences fortes au niveau de la DREIF[43], du moins tant que Jacques Rousset reste à sa tête.

Il n'est donc pas étonnant que le *Livre blanc* DREIF/APUR/IAURIF de 1990 ne parle que d'" examiner l'éventualité de la création d'un réseau autoroutier souterrain concédé "[44]. En revanche, davantage inspiré par la Région, le S.D.R.I.F. retient le principe d'un réseau souterrain à péage baptisé *Icare*, assez hétéroclite, organisé autour d'un doublement souterrain du boulevard périphérique parisien sans débouché *intra-muros*[45]. Quatre branches débouchent au niveau de Garonor (A 1), de Romainville (sur la future A 103), d'Orly et de Palaiseau (amorce de la A 10). Enfin, un projet du département des Hauts-de-Seine apparu entre temps, *Muse*, est intégré tel quel au S.D.R.I.F.[46]. Il s'organise autour d'un axe central reliant Issy-les-Moulineaux à Gennevilliers via La Défense. Ce dernier projet, porté

---

[42] Parti socialiste d'Île-de-France, *Île-de-France : Pouvons-nous éviter le scénario catastrophe ?,* Paris, Economica, 1990, p. 161 et 162.

[43] Source : entretien avec Alain Neveu, en fonctions à la DREIF entre 1985 et 1991.

[44] *Livre Blanc* 1990, *op. cit*., p. 66. Les auteurs poursuivent en précisant les objectifs d'un tel réseau : " assurer les liaisons entre les grands pôles, en tenant compte des possibilités de reconquête de la voirie au profit des transports collectifs, des deux-roues et des piétons. "

[45] S.D.R.I.F. 1994, *op. cit*., p. 149.

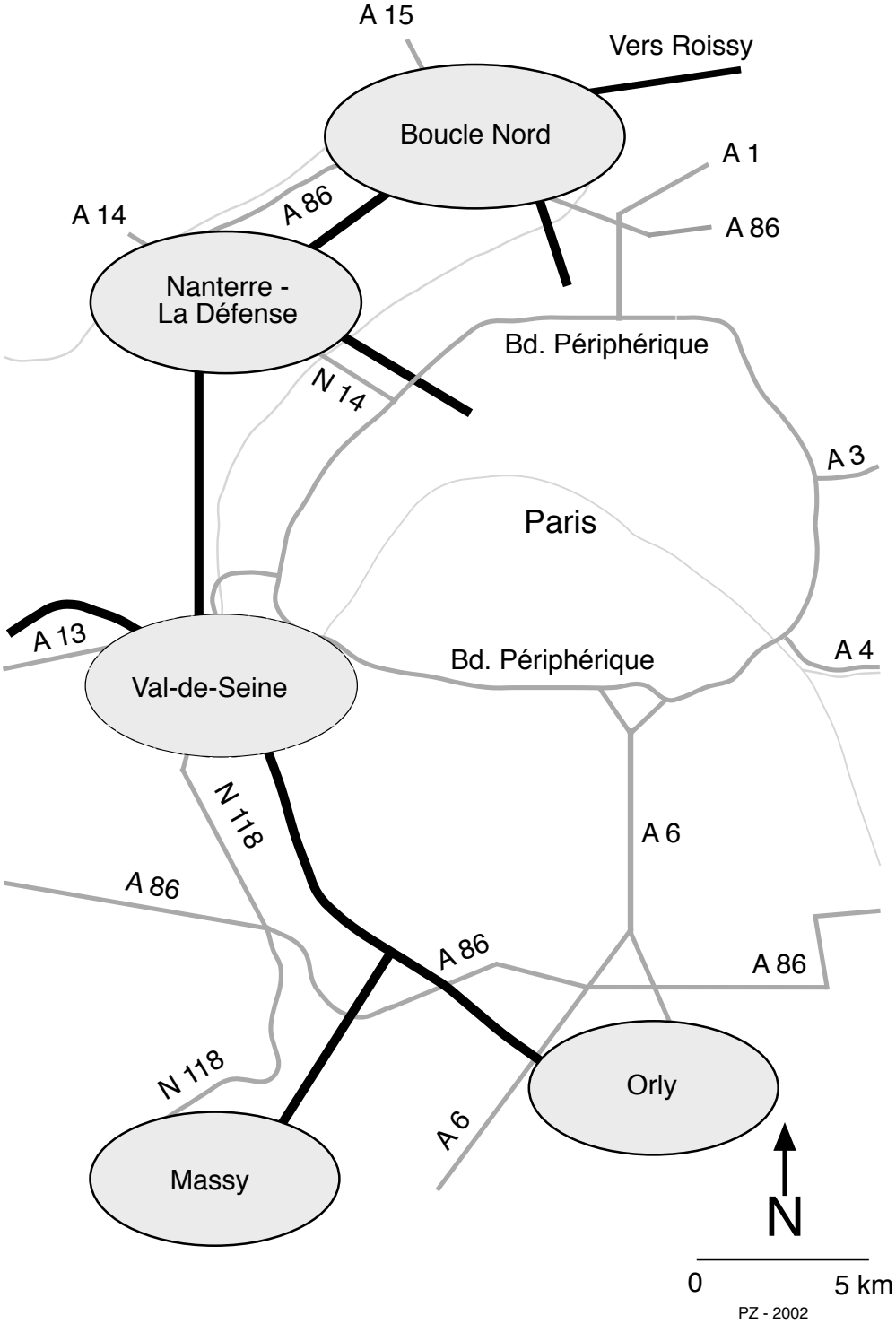
[46] Cette intégration du projet tel quel doit beaucoup à la personnalité de Pierre-Henri Paillet, ancien directeur de la SEM92, société d'économie mixte départementale en charge du projet *Muse*, passé à la tête de l'IAURIF

initialement par Charles Pasqua, et qui aura connu différentes versions successives (dont une associant dans un même tube sur plusieurs niveaux voies routières et métro à gabarit réduit), est progressivement mis en veilleuse. Il faut cependant attendre 1997 et l'arrivée de Jean-Claude Gayssot à la tête du ministère en charge des Transports pour qu'il soit officiellement abandonné[47].

[47] L'étude des différentes versions de *Muse* aura coûté près de 200 millions de francs au département des Hauts-de-Seine.

Figure 8.4 : Le projet Muse *dans son état initial : carte soumise à la réflexion des concurrents lors du concours international lancé par le département des Hauts-de-Seine en 1988.*

©Pierre Zembri, 2000.



Les voiries souterraines à péage auront mobilisé les techniciens du S.T.P., de la DREIF, de la Région et des départements pendant plusieurs années. En août 1991, le ministre de l'Équipement Paul Quilès décide la constitution d'un groupe de travail commun à ces organismes pour " approfondir le passage d'une logique d'ouvrages isolés à une logique de réseau " et, deux mois plus tard (27 octobre 1991), de la mise en place d'une Commission interministérielle de sécurité devant travailler spécifiquement sur les tunnels à gabarit réduit, dans l'optique du " bouclage " ouest de la A 86[48]. Il est fortement question de généraliser ses conclusions de cette dernière dans une optique de normalisation des ouvrages. La première commission débouche quant à elle sur des conclusions assez favorables, assorties de recommandations portant sur la nécessité d'une extension limitée du réseau et d'une synergie avec les transports collectifs, entre autres[49]. Mais aucune décision ne suit ces travaux accompagnés de multiples simulations de trafic.

À la fin de l'année 2001, seule une section d'autoroute à péage est en service, la A 14 entre La Défense et Orgeval (A 13). Concédée à la Société des autoroutes Paris-Normandie, elle permet des gains de temps substantiels pour l'accès à La Défense et à l'Ouest parisien à partir des périphéries occidentales[50]. Une seconde section, le " bouclage " de la A 86 à l'ouest, entre Versailles et Rueil, est en cours de réalisation par la société concessionnaire Cofiroute. Mais il ne s'agit pas d'un réseau autonome, tout au plus de tronçons coûteux mais à fort potentiel de trafic que les acteurs publics ne peuvent plus financer. Aucun autre projet n'est pour l'instant programmé.

Il ne faut cependant pas réduire la période la plus récente à une seconde vague de décisions dispersées plus ou moins réussies que l'on pourrait rapprocher de l'intervalle 1958-1965. Le S.D.R.I.F. a permis l'adoption de projets mieux adaptés à la nouvelle configuration urbaine de l'agglomération parisienne, dont la réalisation a timidement débuté du fait du manque de disponibilités budgétaires déjà évoqué et d'une certaine paralysie de la Région en raison de l'absence de majorité probante de 1992 à 1998. Ces projets sont parfois anciens, comme le montre l'exemple d'*Orbitale*. D'autres apparaissent en dehors du schéma directeur comme les éventuelles lignes de train-tram qui pourraient voir le jour en moyenne et en grande périphérie.

---

[48] La présidence de cette commission a été confiée à Christian Gérondeau, au titre de son expérience antérieure de délégué à la Sécurité routière. Du fait d'un enchaînement de circonstances tout à fait fortuit, l'ancien conseiller de Jacques Chaban-Delmas, dont le rôle dans la restructuration du réseau RER avait été déterminant en 1971, est à nouveau plongé dans une question de transport en Île-de-France.

[49] Préfecture d'Île-de-France, *Rapport du président du groupe de travail sur le réseau régional de voirie souterraine en Île-de-France rendant compte des travaux du groupe*, Paris, DREIF, juin 1992, 33 p.

[50] Un service d'autobus express Poissy - La Défense permet de faire bénéficier des migrants non motorisés des gains de temps de la nouvelle autoroute. Des tarifications spéciales au profit du co-voiturage n'ont eu en revanche guère de succès.

De nouveaux projets mieux adaptés à une configuration polycentrique du territoire régional mais retardés

Ce sont évidemment les lignes de rocade et les axes tangentiels de transports collectifs qui font l'originalité du S.D.R.I.F. de 1994 par rapport aux versions antérieures de schémas directeurs. Le principe de desserte n'en était pas forcément absent, mais il n'était guère précisé au contraire des lignes de RER et des prolongements de lignes de métro. Il faut dire que les projets successifs ont été nombreux et que les tracés ont régulièrement oscillé. Même le nombre de couronnes à équiper a varié au cours du temps. IAURIF et DREIF ont à tour de rôle produit des études. On peut cependant dire que l'intérêt croissant de la RATP pour les rocades à partir de 1978 a contribué de façon décisive à la prise en compte de projets de ce type, puis à la prise de décisions de réalisation, qui sont restées jusqu'à ce jour partielles. Les projets quant à eux continuent toujours à évoluer, le dernier changement en date (1999) consistant à passer d'un réseau hybride par la diversité des modes préconisés ainsi que par celle des dessertes envisagées à une boucle monomodale offrant une desserte homogène sur toute sa longueur, baptisée *Grand Tram*. Mais le concept *Orbitale* de maillage de sites propres, lourds, en proche banlieue, est considéré comme acquis depuis le tout début de la décennie 1990.

Les rocades en périphérie proche n'ont jamais été absentes des préoccupations des services d'études qui ont travaillé sur les transports en région parisienne. Elles n'ont par contre jamais été prioritaires lorsque des arbitrages politiques ont été nécessaires, du fait de la nécessité de désaturer en premier lieu les liaisons radiales lourdes (devenus au fil du temps de plus en plus transversales) et d'une sorte d'abandon tacite des liaisons inter-banlieues proches au seul mode automobile.

Si l'idée de créer des rocades ou des tangentielles est évoquée dès 1962[51], donc avant le premier SDAU, il faudra attendre 1969 pour que le S.R.E.R.P.[52] publie une étude entièrement consacrée aux flux de rocade[53]. L'étude conclut à la nécessité de créer trois itinéraires circulaires suivant les tracés de la Grande ceinture SNCF et des autoroutes à construire A 86 et A 87. Un mode paraît idéal pour ce type de desserte : l'*Urba*, petit véhicule suspendu à moteur linéaire. Aucune suite n'est donnée à ces propositions, essentiellement du fait de l'abandon de ce mode novateur.

La progression régulière des migrations alternantes de banlieue à banlieue dans la décennie 1970 amène le S.R.E.R.P. et l'IAURP à réfléchir à la mise en place de transports collectifs de rocade. En 1972, on peut considérer que le principe d'un transport collectif en site propre en première couronne, destiné à mailler le réseau radial, est retenu par ces deux

---

[51] Délégation générale au District de Paris, *Programme quadriennal (1962-1965) pour les transports collectifs*, Paris, décembre 1963. Il s'agit en fait du premier volet du *Programme duodécennal* déjà cité dans le chapitre 6.
[52] Appellation de la DREIF jusqu'en 1976.
[53] S.R.E.R.P., *Transports en commun tangentiels autour de Paris ; Prévision de trafic pour 2000*, Paris, 1969.

organismes[54]. Mais ces derniers s'acharnent à créer un mode de transport nouveau, dont l'échec condamne en même temps le projet qui lui est associé et enlève d'une façon générale toute crédibilité aux rocades aux yeux des décideurs politiques. En 1973, l'I.A.U.R.P. propose le recours à un " Duorail ", ancêtre du tram-train susceptible de circuler sur des lignes SNCF (comme Puteaux - Issy-Plaine) aussi bien que sur voirie comme un banal tramway. C'est la même année que Matra étudie la faisabilité d'une Rocade Sud exploitée avec des rames *Aramis*[55] entre la Croix de Berny et Marne-la-Vallée. Mais aucun commencement de réalisation ne se produit.

À la suite du SDAU de 1976 et de son projet de révision partielle de 1980, une réflexion " de longue haleine " débute en 1983 avec un groupe de travail associant l'IAURIF (chargé de son animation), la DREIF, le S.T.P., le conseil régional, la SNCF, la RATP et la direction des Transports terrestres (ministère de l'Équipement). Des premières conclusions sont diffusées en mars 1984[56] : dans la mesure où deux tiers des déplacements motorisés sont désormais tangentiels, avec une part de marché des transports collectifs limitée à 13 % pour ce segment, l'organisation de liaisons en site propre (tramway ou trolleybus articulé) paraît nécessaire. Un réseau de 225 km de long est proposé, associant deux rocades (nord et sud) ainsi qu'une série d'antennes les reliant aux terminus de métro ou aux villes nouvelles. Les études, essentiellement menées par l'IAURIF, sont par la suite assez poussées, mais ce dernier ne parvient pas à obtenir l'inscription sur l'agenda régional de ces réalisations pourtant de plus en plus nécessaires.

La DREIF, qui ne veut pas être en reste, produit aussi son projet de réseau en 1990, le " Ring ", ou rocade rapide des pôles, qui suit *grosso modo* le tracé de la A 86. Il s'agit de coupler sur un nombre limité de points de connexion les échanges avec les réseaux lourds existants et des réseaux d'autobus restructurés, ainsi que du rabattement automobile (parcs de stationnement gratuits) afin d'éviter l'entrée de véhicules en zone centrale dense. Il n'y a pas de choix modal associé *a priori*, ni de transporteur associé au projet. Ce dernier sera finalement retiré par la DREIF, faute justement de son appropriation par un grand transporteur.

Parallèlement, la RATP mûrit doucement sa position sur les rocades. Ce thème est présent dans ses *Plans d'entreprise* depuis leur édition 1975-1980. Après l'abandon du projet de liaison Croix-de-Berny - Créteil par *Aramis*, la régie propose la mise en place d'un site propre autobus sur cette ligne (une date d'ouverture - 1979 - est même avancée). À partir de 1978, des réseaux plus complets d'autobus en site propre[57] sont proposés, avec une centaine de kilomètres en rocade dans le projet initial. En 1980 (*Plan 1980-1984,* p. 44), c'est un

---

[54] Voir notamment IAURP et S.R.E.R.P., *Éléments pour l'élaboration des stratégies 1985*, Paris, 1972.

[55] Société des engins Matra, *Projet Aramis ; application d'Aramis à la rocade Sud*, Vélizy, 1972, 44 p., étude réalisée pour le compte du District. Voir aussi chap. 7, p. ??.

[56] " Réflexions sur un schéma directeur des transports collectifs de surface en site propre en Île-de-France ", *Cahiers de l'IAURIF*, n° 71 (mars 1984), p. 13 à 25.

[57] Il n'est cependant pas exclu de recourir au tramway, voire au métro, l'analyse restant à affiner.

“ schéma directeur des sites propres ” à l’horizon 1990 qui est présenté. Outre la petite ceinture parisienne (ligne PC), on y trouve des éléments de rocade proche et plus lointaine, qui ne forment toutefois pas des cercles complets. Ce principe perdure dans les plans suivants, même si l’habillage sémantique varie de l’un à l’autre : “ réseau phare ” en 1985, distinction entre “ desserte interpolaire ”, “ desserte sectorielle ” et “ desserte locale ” en 1986, etc. Le réseau prend chair avec la décision en 1985 de construire le tramway Saint-Denis - Bobigny, et un projet très avancé de site propre intégral pour autobus reliant Saint-Maur au marché de Rungis (*Trans-Val-de-Marne*) qui débouche lui aussi sur une décision. Mais ce sont des actes isolés, poussés au sein du C.A. du S.T.P. par les départements concernés, soucieux d’assurer plus de cohérence à leur territoire. Ceux qui prennent ces décisions dans la sphère politique ne sont pas *a priori* convaincus qu’ils autorisent des réalisations intégrées à un plan systématique d’équipement de rocades en site propre...

La Région elle-même, qui paie sans décider, milite également à partir de 1988 pour la réalisation de rocades en transports collectifs ; la plus proche de Paris doit être maillée avec le métro au niveau de ses terminus, quitte à prolonger des lignes pour l’atteindre[58].

Le *Livre blanc* (APUR-IAURIF-DREIF) de 1990 élève la rocade de transports collectifs, dont l’utilité paraît reconnue de façon consensuelle, au rang d’outil de restructuration de la petite couronne : “ Plus qu’un projet de transport, ce sera un projet d’aménagement. Le choix de son tracé, de ses gares et de ses échanges, celui des technologies utilisées, joueront à l’évidence un rôle d’entraînement considérable dans la transformation et la valorisation de l’agglomération[59]. ” S’il est question de “ rocade ferrée ”, aucun mode précis n’est cité.

Grand Tram ne présente pas que des avantages par rapport au choix antérieur d'un métro automatique, notamment du fait d'une vitesse commerciale plus faible (25 km/h au lieu de 35 km/h en moyenne) qui est partiellement compensée par une desserte plus fine. Il faut y ajouter des difficultés d'insertion des voies dans un milieu urbain péricentral peu marqué par de larges percées, surtout lorsque le tracé est perpendiculaire aux axes radiaux les mieux équipés. Le partage de la voirie risque de ne pas être simple, ce d'autant plus que chaque commune traversée a le pouvoir de s'opposer durablement au passage du tramway. Un fastidieux travail de concertation se profile donc, dans l'hypothèse où le projet actuel ne subirait pas d'évolution ultérieure. Il ne semble pas rebuter la RATP, dont la responsabilité dans l'évolution vers *Grand Tram* est éminente. Les tangentielles ferroviaires sont peu présentes dans l'histoire de la planification des transports de la région parisienne. C'est le SDAURP de 1965 qui en prévoit explicitement pour la première fois en créant par des connexions appropriées la possibilité de suivre les deux axes d'urbanisation parallèles projetés au Nord et au Sud de l'agglomération. Le réseau projeté (cf. figure 6.2) associe deux

---

[58] Voir notamment le *Projet régional d’aménagement et de révision du schéma directeur de la région Île-de-France*, paru en février 1989.
[59] *Op. cit.*, p. 65.

transversales Nord-Sud et trois axes d'orientation générale Est-Ouest, dont un seul passe par le centre de l'agglomération Les deux autres relient pour le plus septentrional Roissy à Cergy-Pontoise ou à Valmondois via Le Bourget, Villetaneuse et Ermont, et pour le plus méridional Tigery-Lieusaint à Trappes via Evry, Massy, Igny et Saclay.

La refonte totale du réseau au début de la décennie 1970 laisse totalement de côté ces premières tangentielles qui disparaissent des cartes dans le SDAURIF de 1976. Il faut attendre la fin des années 1980 et l'extension de la réflexion à un Bassin parisien élargi pour voir réapparaître des projets de lignes tangentielles. Car les projets qui sortent des cartons à cette occasion sont censés à la fois permettre un cabotage de rocade intra-régional mais aussi des liaisons de province proche à province proche via l'Île-de-France, voire des liaisons de province proche aux villes nouvelles d'Île-de-France ou à l'aéroport de Roissy. Ce retour des tangentielles répond à la fois au constat d'une croissance des déplacements entre pôles périphériques et au souci d'un fonctionnement davantage polycentrique du territoire régional. Une demande locale forte, relayée par certains élus et des associations d'usagers a pu émerger le long d'un petit nombre de tronçons comme Versailles - Achères (depuis les années 1970) ou Sartrouville - Val-de-Fontenay (à partir de 1984-1985) mais il s'agit plus de rouvrir la Grande Ceinture que de créer des tangentielles régionales Le Livre blanc APUR-DREIF-IAURIF de 1990 fait référence en quelques lignes et une figure à "*de nécessaires liaisons tangentielles*". Mais il n'est question que de *"plusieurs tronçons de voies ferrées entre les grands pôles de la périphérie*" : Cergy-Pontoise - Roissy, Roissy - Melun-Sénart, Saint-Quentin - Évry, etc. On notera que deux de ces trois propositions reprennent les propositions du SDAURP citées plus haut. Le S.D.R.I.F. de 1994 inclut les tangentielles dans le premier niveau de réseau ("réseau principal") dans sa classification, au même titre que les "radiales prioritaires" . Elles seront "moins fréquentées mais nécessaires pour le développement à long terme des pôles périphériques" (p. 47). Quatre liaisons sont inscrites : Pontoise - Roissy - Marne-la-Vallée, Saint-Quentin - Massy - Evry - Sénart, Cergy - Versailles - Massy - Corbeil ainsi que Massy - Orly - Marne-la-Vallée (Noisy-le-Grand) - Roissy. Un cinquième axe plus éloigné de la capitale est proposé à l'Est entre Roissy et Sénart via le Val-Maubuée. La proportion de lignes à construire *ex nihilo* est minoritaire, sauf pour ce qui concerne le dernier axe cité. Afin de faciliter la réalisation de ces projets de tangentielles, la SNCF a proposé un phasage permettant de commencer par les deux tronçons qui nécessitent le moins de travaux d'infrastructures : Cergy - Corbeil et Pontoise / Sartrouville - Noisy-le-Sec, en promettant une rentabilité socio-économique "plus élevée que pour des projets récemment mis en œuvre".

Le réseau proposé, qui bénéficie du soutien de la SNCF et de Réseau ferré de France, nouveau propriétaire des infrastructures depuis la réforme de 1997, connaîtra un début de réalisation rapide, dans la mesure où 5,8 milliards de francs sont inscrits dans le contrat de plan État-Région 2000-2006. Cinq opérations concernant les tangentielles nord et ouest sont annoncées, de même que des études sur la tangentielle est. Un avatar plus léger des

tangentielles ferroviaires a vu le jour sous la forme de projets de liaisons en tramway interconnecté pouvant utiliser à la fois des infrastructures en site urbain (tramway classique) et des voies ferrées à relativement faible fréquentation. Ces projets réunis sous l'appellation T.F.I.L. ont fait l'objet d'une étude globale, menée par le groupement de bureaux d'études Sceta Voyageurs - BCEOM - Ingérail - V.C.K. à partir de 1995, sur une commande du S.T.P. De 23 sites potentiels, un travail préliminaire d'étude de faisabilité a conclu en l'intérêt de six projets seulement : Aulnay - Bondy (sur la base de la navette SNCF existante) et prolongements vers Noisy-le-Sec et le Nord d'Aulnay, La Défense - Saint-Denis via Colombes, Cergy-Préfecture - Persan-Beaumont, Melun - Évry-Courcouronnes, Poissy - Saint-Germain-en-Laye via la Grande Ceinture Ouest et Crécy - Esbly - Marne-la-Vallée-Chessy.

Ces projets sont de natures très diverses, allant de la reprise pure et simple de lignes sous exploitation SNCF "lourde ", des prolongements en site urbain étant prévus ultérieurement (c'est notamment le cas d'Aulnay - Bondy ou de Melun - Évry) à une véritable mixité entre infrastructures ferroviaires existantes et sites propres à créer sur voirie. Les densités des zones concernées sont elles-mêmes très variables, de quartiers de banlieue proche très denses aux plateaux céréaliers encore vides et aux vallées périurbanisées de la Seine-et-Marne.

À l'instar de *Grand Tram*, une partie des projets de T.F.I.L., peu coûteux au kilomètre (47 millions de francs en moyenne), a retenu l'attention des services de l'État et de la Région lors de la négociation du contrat de plan 2000-2006[60]. Le contexte actuel est en effet propice à une valorisation de modes légers dans tous les sens du terme par opposition à des projets somptuaires - dont *Eole* et *Météor* constituent l'archétype - dont plus aucun décideur politique ne veut désormais, du moins pour un moment...

La Région est la première instance politique à s'approprier et à porter ce projet, tout d'abord en lui donnant un nom : *Orbitale*[61]. C'est au cours d'une conférence de presse tenue le 5 décembre 1990 que Pierre-Charles Krieg, président du conseil régional, le lance officiellement. Cette annonce survient dans un contexte de tension déjà évoqué précédemment entre la Région et l'État dans le cadre de la préparation du S.D.R.I.F. Elle est donc l'occasion pour la Région de marquer sa différence, de dénoncer l'immobilisme de l'État et la dispersion politique et technique des initiatives lancées jusqu'alors (Tramway ligne 1, T.V.M., futur T.V.S., etc.) alors que le développement des migrations alternantes justifie un investissement fort et cohérent.

---

[60] Notamment la liaison Sénart-Évry et la transformation de la ligne SNCF dite " des Coquetiers " (Bondy-Aulnay) en axe tramway.

[61] Cet acronyme est la contraction de : **Or**ganisation du **b**assin **i**ntérieur des **t**ransports **a**nnulaires **l**ibérés des **e**ncombrements.

Le projet présenté se déploie sur 174 km dont 148 km en rocade et 26 km en antennes. Le réseau proposé se décompose en quatre sous-ensembles[62] et trois antennes (vers Vélizy, Juvisy et Villepinte). Il dessert 170 points d'arrêt. En complément, des prolongements de lignes de métro sont prévus : ligne 1 vers Nanterre, ligne 4 vers Bagneux, ligne 7 vers Le Bourget RER, ligne 10 vers Noisy-le-Grand, ligne 11 vers Romainville et 12 vers Aubervilliers.

Ce projet initial évolue dans ses détails : ainsi, sa version de juin 1991 qui figure dans la *Charte régionale* est amputée de l'antenne de Villepinte, tout en gagnant une branche Villejuif - Bonneuil. Le découpage en quatre sous-ensembles est abandonné au profit d'une " spirale " complétée par trois liaisons est-ouest, sans que le parti général du projet ne s'en ressente. En revanche, le caractère hybride du réseau qui associe des tronçons en tramway, en métro automatique et en autobus en site propre, n'évolue pas dans le sens d'une plus grande homogénéité, ce qui justifie un certain nombre de critiques à son égard[63].

Dans la négociation du S.D.R.I.F.[64] qui s'étale entre 1991 et fin 1992, le projet *Orbitale* est défendu par l'IAURIF. Confronté à des projets concurrents de la RATP - une rocade de très proche couronne englobant la ligne T1, une rocade partielle Sud Issy - Saint-Maur englobant *Orlyval* et le T.V.M. et trois antennes vers Noisy-le-Grand, Sucy-Bonneuil et Vélizy / Viroflay - et à une variante de la DREIF mettant l'accent sur une rocade rapide parallèle à la A 86, il va faire l'objet d'un compromis qui en modifie en partie la trame d'origine.

---

[62] La rocade " nord intérieure " (19 km) relie Mairie-de-Montreuil à La Défense, la " nord extérieure " (40 km) va de Montreuil à Issy-les-Moulineaux via Noisy-le-Sec, Bobigny, Saint-Denis (T1), La Défense et Puteaux (T2). La rocade " sud intérieure " (50 km) se déploie de Montreuil à Colombes via Vincennes, Vitry, Villejuif, Arcueil, Issy-Plaine, Saint-Cloud et Rueil. Enfin, la rocade " sud extérieure " (39 km) relie Champigny à Issy-Plaine via Saint-Maur, Rungis (en intégrant le Tvm), Antony et Clamart.

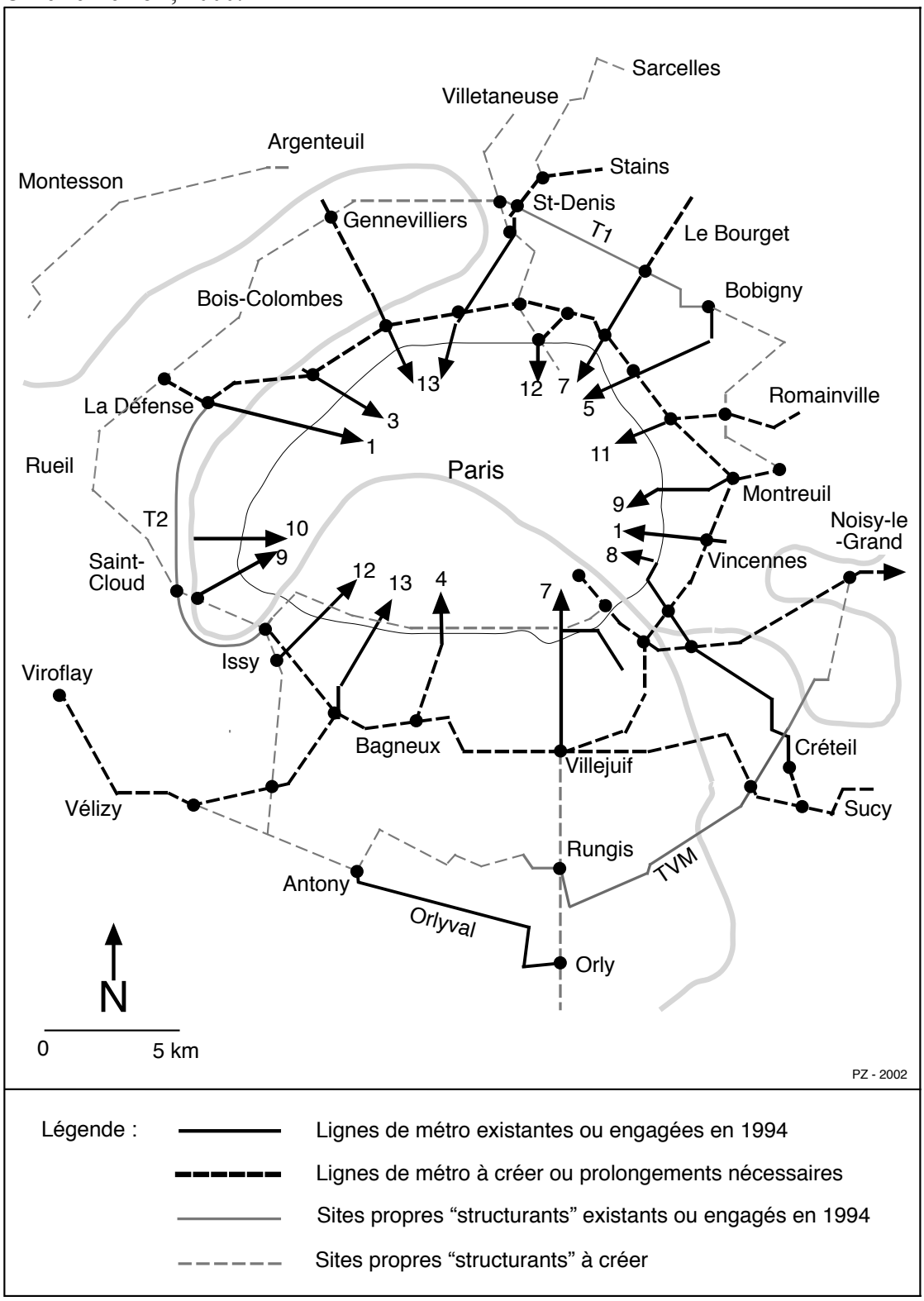
[63] Voir notamment Jean Macheras, " Quelle politique de déplacements en Île-de-France ? ", *Transports urbains*, n°71 (avril-juin 1991), p. 19-24.

[64] Les tractations sont restituées en détail et analysées par Patrick Staehle, *Orbitale ; le chemin vers une rocade de transports collectifs en Île-de-France*, mémoire de D.E.A. Transport, Champs-sur-Marne, novembre 1999, 61 p. + annexes.

Figure 8.5. Le projet Orbitale dans son état de 1992.

Source : S.D.R.I.F., 1994.

©Pierre Zembri, 2000.



La version de compromis d'*Orbitale* comprend une rocade proche complète, passant par La Défense, la Plaine Saint-Denis, Montreuil, Vincennes, Vitry, Villejuif et Issy, et une rocade extérieure tangentant la précédente à La Défense et présentant un hiatus entre Montreuil et Champigny. L'ensemble est estimé selon les conditions économiques de 1996 à 50 milliards de francs.

Une fois le projet intégré au SDAURIF, reste à le programmer et à le financer. *Orbitale* n'a pu être intégré au XI e Plan (1992-1999) qu'à la marge du fait de l'écrasante domination d'*Eole* et *Météor*. À partir de 1996, le S.T.P. et la RATP établissent un phasage permettant de débuter par les tronçons les plus prometteurs. Mais, à partir de 1997, rien ne va plus pour le projet qui est finalement abandonné en 1999.

Le concept d'*Orbitale,* dans sa proposition de mise en œuvre décrite précédemment, pâtit à la fois de sa complexité et de ses contradictions. La spirale envisagée ne paraît pas très rationnelle et elle fait peu de cas de certains tronçons déjà réalisés en tramway en site propre comme le T.V.S. entre Issy et La Défense. De plus, le recours au métro automatique sur une majorité des tracés envisagés est coûteux et en contradiction avec l'objectif affiché de restructurer l'agglomération et de faire de l'aménagement urbain en liaison avec le projet de transport. À l'heure où le tramway incarne désormais l'urbanité et constitue un excellent support pour une véritable politique de restructuration et de requalification des espaces traversés[65], ce choix d'un passage en souterrain pose un problème.

L'alternance politique nationale de 1997 amène de surcroît à la tête de la DREIF un spécialiste du tramway, Gilles Ricono, ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Saint-Étienne et ancien directeur du cabinet de Paul Quilès sous le gouvernement Rocard qui a lancé la révision du schéma directeur[66]. Cette arrivée conjuguée à un contexte national plus favorable aux sites propres de surface, moins coûteux et plus valorisants pour les territoires traversés, signe l'arrêt de mort de la version hybride d'*Orbitale*. La DREIF ne tarde pas à lui proposer un successeur, baptisé *Grand Tram*, et dont le tracé définitif n'est pas encore connu[67]. Il s'agit dans son principe général d'une boucle unique intégrant les sites propres déjà en service (T1 et 2, T.V.M.), complétée par des antennes Bezons - Nanterre, Bezons - Sartrouville et Noisy-le-Sec - Rosny. Le sort des prolongements de lignes de métro envisagés dans le cadre du S.D.R.I.F. n'est pour l'instant pas fixé.

Grand Tram ne présente pas que des avantages par rapport au choix antérieur d'un métro automatique, notamment du fait d'une vitesse commerciale plus faible (25 km/h au lieu de 35 km/h en moyenne) qui est partiellement compensée par une desserte plus fine. Il faut y

---

[65] Le travail d'urbanisme réalisé autour de la ligne T1 Saint-Denis - Bobigny et quelques réalisations exemplaires en province (Nantes et Strasbourg notamment) constituent désormais de solides références. Le numéro bilan de *Transports urbains* sur les effets urbains du tramway (n° 98, janvier-mars 1998) en rend compte de façon complète.

[66] Il remplace Jean Poulit, dont l'engagement en faveur du recours au métro automatique pour la mise en œuvre du concept *Orbitale* était notoire.

[67] Des études fines sont en cours à la fin 1999, sous l'égide de la RATP.

ajouter des difficultés d'insertion des voies dans un milieu urbain péricentral peu marqué par de larges percées, surtout lorsque le tracé est perpendiculaire aux axes radiaux les mieux équipés. Le partage de la voirie risque de ne pas être simple, ce d'autant plus que chaque commune traversée a le pouvoir de s'opposer durablement au passage du tramway. Un fastidieux travail de concertation se profile donc, dans l'hypothèse où le projet actuel ne subirait pas d'évolution ultérieure. Il ne semble pas rebuter la RATP, dont le rôle dans l'évolution vers *Grand Tram* est éminent.

L'État a reconnu le bien fondé de cette démarche en intégrant largement des opérations relatives au maillage tramway de la petite couronne dans le contrat de plan État – Région 2000-2006. Les deux partenaires se fixent l'objectif de réaliser la rocade complète sur la durée de deux contrats de plan[68] et engagent sur le premier 2,5 milliards de francs (380 millions d'euros).

Qu'en est-il des liaisons plus éloignées du centre, les tangentielles ?

Les tangentielles ferroviaires sont peu présentes dans l'histoire de la planification des transports de la région parisienne. C'est le SDAURP de 1965 qui en prévoit explicitement pour la première fois en créant par des connexions appropriées la possibilité de suivre les deux axes d'urbanisation parallèles projetés au Nord et au Sud de l'agglomération. Le réseau projeté (figure 6.2) associe deux transversales Nord-Sud et trois axes d'orientation générale Est-Ouest, dont un seul passe par le centre de l'agglomération. Les deux autres relient pour le plus septentrional Roissy à Cergy-Pontoise ou à Valmondois via Le Bourget, Villetaneuse et Ermont, et pour le plus méridional Tigery-Lieusaint à Trappes via Evry, Massy, Igny et Saclay.

La refonte totale du réseau au début de la décennie 1970 laisse totalement de côté ces premières tangentielles qui disparaissent des cartes dans le SDAURIF de 1976. Il faut attendre la fin des années 1980 et l'extension de la réflexion à un Bassin parisien élargi pour voir réapparaître des projets de lignes tangentielles. Car les projets qui sortent des cartons à cette occasion sont censés à la fois permettre un cabotage de rocade intra-régional mais aussi des liaisons de province proche à province proche via l'Île-de-France, voire des liaisons de province proche aux villes nouvelles d'Île-de-France ou à l'aéroport de Roissy.

Ce retour des tangentielles répond à la fois au constat d'une croissance des déplacements entre pôles périphériques et au souci d'un fonctionnement davantage polycentrique du territoire régional. Une demande locale forte, relayée par certains élus et des associations d'usagers, a pu émerger le long d'un petit nombre de tronçons comme Versailles - Achères (depuis les années 1970) ou Sartrouville - Val-de-Fontenay (à partir de 1984-1985)

---

[68] En première étape, la ligne T1 est prolongée de Bobigny à Noisy-le-Sec puis en direction de Val de Fontenay. Elle est également prolongée à son autre extrémité de Saint-Denis à Colombes. La ligne T2 sera prolongée d'une part de La Défense à Bezons et d'autre part d'Issy-les-Moulineaux à la Porte de Versailles.

mais il s'agit plus de rouvrir la Grande Ceinture que de créer des tangentielles régionales[69]. Le *Livre blanc* APUR-DREIF-IAURIF de 1990[70] fait référence en quelques lignes et une figure à " de nécessaires liaisons tangentielles ". Mais il n'est question que de " plusieurs tronçons de voies ferrées entre les grands pôles de la périphérie " : Cergy-Pontoise - Roissy, Roissy - Melun-Sénart, Saint-Quentin - Évry, etc. On notera que deux de ces trois propositions reprennent celles du SDAURP citées plus haut.

Le S.D.R.I.F. de 1994 inclut les tangentielles dans le premier niveau de réseau (" réseau principal ") dans sa classification, au même titre que les " radiales prioritaires ". Elles sont " moins., p. 47). Quatre liaisons sont inscrites : Pontoise - Roissy - Marne-la-Vallée, Saint-Quentin - Massy - Evry - Sénart, Cergy - Versailles - Massy - Corbeil ainsi que Massy - Orly - Marne-la-Vallée (Noisy-le-Grand) - Roissy. Un cinquième axe plus éloigné de la capitale est proposé à l'Est entre Roissy et Sénart via le Val-Maubuée. La proportion de lignes à construire *ex nihilo* est minoritaire, sauf pour le dernier axe cité. Afin de faciliter la réalisation de ces projets de tangentielles, la SNCF a proposé un phasage permettant de commencer par les deux tronçons qui nécessitent le moins de travaux d'infrastructures : Cergy - Corbeil et Pontoise / Sartrouville - Noisy-le-Sec, en promettant une rentabilité socio-économique " plus élevée que pour des projets récemment mis en œuvre "[71].

Une première tranche de 5,8 milliards de francs (884 millions d'euros) a été inscrite dans le contrat de plan État – région 2002-2006. Elle permettra de mener à bien les liaisons Sartrouville – Noisy-le-Sec et Versailles – Corbeil, tout en engageant le remaniement du pôle de Versailles dans l'optique de la tangentielle Ouest.

Un avatar plus léger des tangentielles ferroviaires a vu le jour sous la forme de projets de liaisons en tramway interconnecté pouvant utiliser à la fois des infrastructures en site urbain (tramway classique) et des voies ferrées à relativement faible fréquentation. Ces projets réunis sous l'appellation T.F.I.L.[72] ont fait l'objet d'une étude globale, menée par le groupement de bureaux d'études Sceta Voyageurs - B.C.E.O.M. - Ingérail - V.C.K. à partir de 1995, sur une commande du S.T.P.[73]. De 23 sites potentiels, un travail préliminaire d'étude de faisabilité a conclu à l'intérêt de six projets seulement : Aulnay - Bondy (sur la base de la navette SNCF existante) et prolongements vers Noisy-le-Sec et le Nord d'Aulnay, La Défense - Saint-Denis via Colombes, Cergy-Préfecture - Persan-Beaumont, Melun - Évry-Courcouronnes, Poissy - Saint-Germain-en-Laye via la Grande Ceinture Ouest et Crécy - Esbly - Marne-la-Vallée-Chessy.

---

[69] Des associations opposées à la A 86 ont pu mettre en avant la réouverture de la Grande Ceinture comme alternative, ainsi que nous l'a indiqué Jean Macheras.

[70] *Op. cit.*, p. 79.

[71] Source : SNCF Île-de-France, *La Première Etape des tangentielles. Présentation générale*, Paris, décembre 1995, 54 pages.

[72] Transport ferroviaire interconnecté léger. C'est une appellation purement francilienne de ce que l'on appelle par ailleurs le *train-tram* ou le *tramway d'interconnexion*.

[73] SCETA Voyageurs, BCEOM, VCK, Ingérail, *Étude visant à évaluer l'intérêt d'exploiter en Région Île-de-France en matériel bimodal, Synthèse des six rapports*, Paris, mai 1996, 15 pages + annexes.

Ces projets sont de natures très diverses, allant de la reprise pure et simple de lignes sous exploitation SNCF " lourde ", des prolongements en site urbain étant prévus ultérieurement (c'est notamment le cas d'Aulnay - Bondy ou de Melun - Évry[74]) à une véritable mixité entre infrastructures ferroviaires existantes et sites propres à créer sur voirie. Les densités des zones concernées sont elles-mêmes très variables, de quartiers de banlieue proche très denses aux plateaux céréaliers encore vides et aux vallées périurbanisées de la Seine-et-Marne.

Malgré leur faible prix au kilomètre (47 millions de francs en moyenne, soit 7,165 millions d'euros), les projets de T.F.I.L. ont eu moins de succès que le tramway lourd construit ex nihilo : un seul projet (la ligne des Coquetiers entre Bondy et Aulnay) a été retenu dans le cadre du contrat de plan 2000-2006. C'était le seul projet restant en lice en banlieue dense, la liaison La Défense – Colombes devant se faire finalement sur voirie. Les projets plus éloignés risquent d'attendre encore quelques années un avancement significatif du maillage tramway en banlieue dense.

Vers de nouveaux usages du transport collectif en Ile-de-France ?

Les années 1980 et, de façon plus affirmée, la décennie écoulée voient se profiler de nouvelles problématiques dans la gestion de la ville, dont les répercussions en matière de transports paraissent inévitables. Nous pourrions les regrouper sous deux dimensions principales : une dimension " sociale " et une dimension " environnementale ".

Le fait de conférer un rôle social au transport collectif date de la fin des années 1980. En région parisienne, c'est la RATP qui a le plus contribué à ces réflexions, menées notamment par le groupe de réflexion *Réseau 2000*, mis en place comme nous l'avons vu[75] en mai 1983 à la suite d'un constat sur un " déficit de recherche " au sein de l'entreprise. Il s'agissait de réfléchir à l'avenir de la RATP sur le long terme, avenir qui pouvait signifier de nouveaux produits et de nouveaux services. Pour ce faire, des échanges interdisciplinaires ont été favorisés tant à l'intérieur de l'entreprise qu'avec des milieux de recherche extérieurs. De nombreuses recherches ont été engagées dans une palette de domaines très vaste, allant de l'organisation du service en station à la structuration du territoire urbain par les transports, en passant par l'organisation des pôles d'échanges ou la relation machiniste-voyageur. Ces recherches ont donné lieu à une série de rapports " Réseau 2000 " puis " Prospective ", une fois le groupe de départ transformé en Unité du département du Développement[76]. On pourrait citer, parmi les nombreux apports de ces travaux, outre les opérations " Autrement Bus " de

[74] Ce dernier site est le seul à faire l'objet d'une conclusion négative de la part des bureaux d'études.
[75] Voir le chapitre précédent.
[76] Plus de 120 rapports ont été produits, tant par des agents de la RATP que par des chercheurs extérieurs. Certains d'entre eux constituent les Actes de colloques ou de séminaires suscités par l'Unité Prospective comme le Séminaire " Les lieux mouvements de la ville " de 1995-1996. Le rapport n° 100 (1995, 103 pages) recense et résume tous les travaux de recherche effectués entre 1983 et 1995.

restructuration du réseau de surface en banlieue déjà abordées, le “ nouveau service en station ” mis progressivement en place dans le métro à partir de 1992, ainsi que la mise en place de pôles d’échanges de nouvelle génération. Leur prototype (toujours en cours de travaux à la fin 1999) est l’opération “ COEUR Défense ”, au sein de laquelle la lisibilité des parcours et l’information multimodale tiennent une place privilégiée.

On notera que ces micro-décisions internes ou suscitées par l’entreprise contribuent à modifier notablement la qualité, la nature même des services ainsi que l’image globale du transport public en Île-de-France. Cette démarche de qualité est désormais suivie par la SNCF avec un temps de retard : l’adoption très récente du label *Transilien* (septembre 1999) en est l’illustration la plus évidente.

Cet effort de recherche appliquée s’est doublé d’une implication plus forte dans les affaires de la ville, au sens large, à partir de la présidence de Christian Blanc (1989-1993). Mais c’est l’actuel président Jean-Paul Bailly qui a donné le plus de substance au discours désormais tenu. La RATP entend désormais devenir un “ acteur urbain ” au sens le plus large du terme, construisant du “ lien social ”[77]. Après être partie du constat que les lieux du transport sont des lieux d’animation urbaine, et que la gestion de cette animation est génératrice d’attractivité pour ces lieux[78], l’entreprise est arrivée à la conclusion que le transport public ne pouvait se concevoir sans un lien fort du réseau avec l’environnement urbain ni sans un partenariat soutenu avec les acteurs locaux (élus, associations, etc.). L’accent désormais mis sur les sites propres de surface et sur les pôles d'échanges, créateurs d ’ “ urbanité ”, en liaison avec les municipalités s’inscrit dans la même optique que les tournois de football intercités organisés par l’ancien commissaire de police Gérard d’Andréa sous la présidence de Christian Blanc. Mais le degré d’implication de la régie et son discours ont fortement changé.

En témoigne la réflexion récente, au sein de la mission Prospective de la RATP, sur la notion de “ service public d’accessibilité ”[79] qui ne se limite pas à la seule prestation de transport, et qui amène à diversifier au maximum cette dernière. L’intégration multimodale, l’accès aux informations, la fourniture de services au sein des lieux d’échanges, une participation accrue à l’animation urbaine, une action spécifique à destination des entreprises constituent autant d’axes à développer. La prise en compte de la diversité des espaces urbains devient prioritaire par rapport à une logique de production d’offre standardisée.

Parallèlement à cette évolution d’une entreprise qui se sent impliquée dans la vie de la cité, les planificateurs régionaux, sous la pression de textes de loi récents (la loi sur l’Air de

---

[77] Voir à ce sujet la postface, signée par Jean-Paul Bailly, de l’ouvrage collectif dirigé par Edith Heurgon et Philippe Jarreau, *Quand les transports deviennent l’affaire de la cité, parlons-en avec la RATP*, La Tour d’Aigues, Éditions de l’Aube, 1999, p. 123 à 129.

[78] Voir notamment les 8 volumes édités par la Prospective RATP en 1995 et 1996 dans le cadre du Séminaire “ Les lieux mouvements de la ville ”.

[79] Edith Heurgon ; Philippe Jarreau (sous la dir. de), *op. cit*., p. 103-122.

décembre 1996 entre autres), raisonnent davantage sur la base d'interactions transport-urbanisme jusque-là abordées de façon seulement marginale. La conception d'un *Plan de déplacements urbains* (P.D.U.) entre 1998 et 1999 à l'échelle de l'agglomération en constitue une première illustration encore imparfaite -le temps de la réflexion et de la concertation a été particulièrement court, le document final est un catalogue de projets de toutes natures et à toutes les échelles - mais prometteuse pour l'avenir.

L'approche du P.D.U. est originale dans la mesure où, par rapport au schéma directeur, il s'agit d'un document davantage complémentaire que concurrent, qui s'interdit de s'intéresser aux infrastructures lourdes. Il s'agit plutôt de rechercher un équilibre durable entre les besoins de mobilité et la nécessité d'une meilleure protection de l'environnement. Ce nouvel équilibre peut être atteint, selon les concepteurs du plan, par des mesures tendant à modifier les parts des différents modes, au détriment du trafic automobile et au bénéfice tant des transports collectifs que des " modes doux " : marche à pied, bicyclette, etc. Il s'agit aussi de mieux organiser le transport de marchandises en ville, préoccupation totalement inédite pour un document de planification des transports.

Compte tenu de la spécificité du système d'acteurs régionaux et de la complexité des enjeux, c'est l'État qui a pris en charge la réalisation du P.D.U. d'Île-de-France[80] et donc la DREIF qui en a été le maître d'ouvrage, en liaison avec les préfets, le conseil régional, le S.T.P. et la ville de Paris. La concertation, très ramassée dans le temps (un mois entre le 12 avril et le 12 mai 1999), a été très large, et les nouvelles technologies ont été mises à contribution pour la première fois, avec, notamment, un site Internet dédié à cet usage[81]. Des comités techniques locaux ont pu être constitués à l'initiative des collectivités locales et la procédure de concertation a été déconcentrée à l'échelon départemental.

Figure 8.6 : Le dispositif d'élaboration du P.D.U. d'Île-de-France

Les différentes phases d'élaboration (diagnostic, scénarios, concertation et écriture du projet de plan) se sont déroulées de novembre 1997 à décembre 1999. Les avis et consultations des collectivités territoriales et locales sont en cours de collecte au premier trimestre 2000 et il restera ensuite à engager une enquête publique avant approbation définitive par le préfet de région.

Le diagnostic innove peu par rapport à celui du S.D.R.I.F. de 1994 : étalement de la population, des emplois et de l'appareil commercial, croissance des déplacements de rocade,

[80] La loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie prévoit que ce sont les autorités organisatrices du transport urbain qui pilotent la réalisation des P.D.U. Ce rôle aurait dû en toute logique échoir au S.T.P. dans le contexte francilien.

[81] **http://www.pduif.org**

usage majoritaire de l'automobile en grande couronne faute d'alternatives ferroviaires toujours différées, etc. Le fait que la vitesse de déplacement se substitue progressivement à la densité est souligné, de même que l'évidente corrélation entre maillage des transports collectifs et choix modal majoritaire. L'existence de ces derniers n'est pas forcément suffisante, dans la mesure où ils ne semblent pas toujours adaptés aux besoins de fractions non négligeables de la population régionale comme les 1,4 millions d'habitants des " zones urbaines sensibles ". Le rôle des documents d'urbanisme (P.O.S. notamment) est souligné pour corriger les effets d'une politique de type fonctionnaliste (zonage strict des fonctions urbaines) qui a favorisé la croissance des mobilités : il s'agit désormais de promouvoir la mixité des fonctions. De même, le P.O.S. peut être un outil privilégié pour réglementer le stationnement et mieux répartir l'espace public entre ses différents utilisateurs. Enfin, le diagnostic préconise l'amélioration de la qualité des transports publics par une harmonisation du système de transport, le développement de l'intermodalité et une fiabilisation des services (régularité, rapidité).

Concernant le transport des marchandises, le constat est celui d'une domination écrasante du mode routier et d'une utilisation peu rationnelle des moyens (multiplication des véhicules et des tournées) du fait d'une grande disparité des réglementations (communales) de la circulation des véhicules utilitaires et des livraisons, et d'une diversification croissante des exigences des clients.

Les différentes réflexions engagées tant au niveau régional qu'à l'échelle locale ont débouché en avril 1999 sur l'avant-projet[82] soumis à concertation. Malgré le pluriel employé, y compris dans le sommaire de ce document, un seul scénario est présenté, en opposition avec une évolution " au fil de l'eau ". Partant d'une situation jugée incompatible avec les objectifs de la loi sur l'Air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, les auteurs assignent au P.D.U. des objectifs ambitieux : diminuer le trafic automobile de 3 %, augmenter l'utilisation des transports collectifs de 2 % et celle de la part de l'acheminement des marchandises par voie fluviale ou ferroviaire de 3 %, entre autres. Dans ce dessein, une multitude de mesures à toutes les échelles, à plusieurs horizons temporels et dans de nombreux domaines ont été proposées par les différents groupes de travail thématiques. Elles sont réparties entre trois grands thèmes dans l'avant-projet : " préserver le fonctionnement métropolitain ", " plus d'urbanité en zone agglomérée dense " et " plus de centralité au-delà de la zone agglomérée ". Chaque mesure proposée fait l'objet d'une fiche qui précise l'échelle, les acteurs concernés (institutionnels et autres) et le(s) type(s) de déplacements visé(s).

Ces mesures sont de facilités de réalisation et de coûts variés : il n'y a à l'évidence aucun point commun entre la " maîtrise de la localisation des activités, équipements et des

[82] Préfecture de région, *Ile-de-France Plan de Déplacements Urbains, avant-projet*, La Documentation française, avril 1999, 119 pages.

zones résidentielles ” qui constitue un très vaste programme et le fait de “ favoriser le développement des véhicules à énergie alternative ”.

Le P.D.U. a été approuvé le 15 décembre 2000. Il ne peut être considéré en lui-même comme une décision, mais comme un cadre de politique générale dans lequel toute décision ultérieure relative à l’aménagement ou aux transports devra s’inscrire.

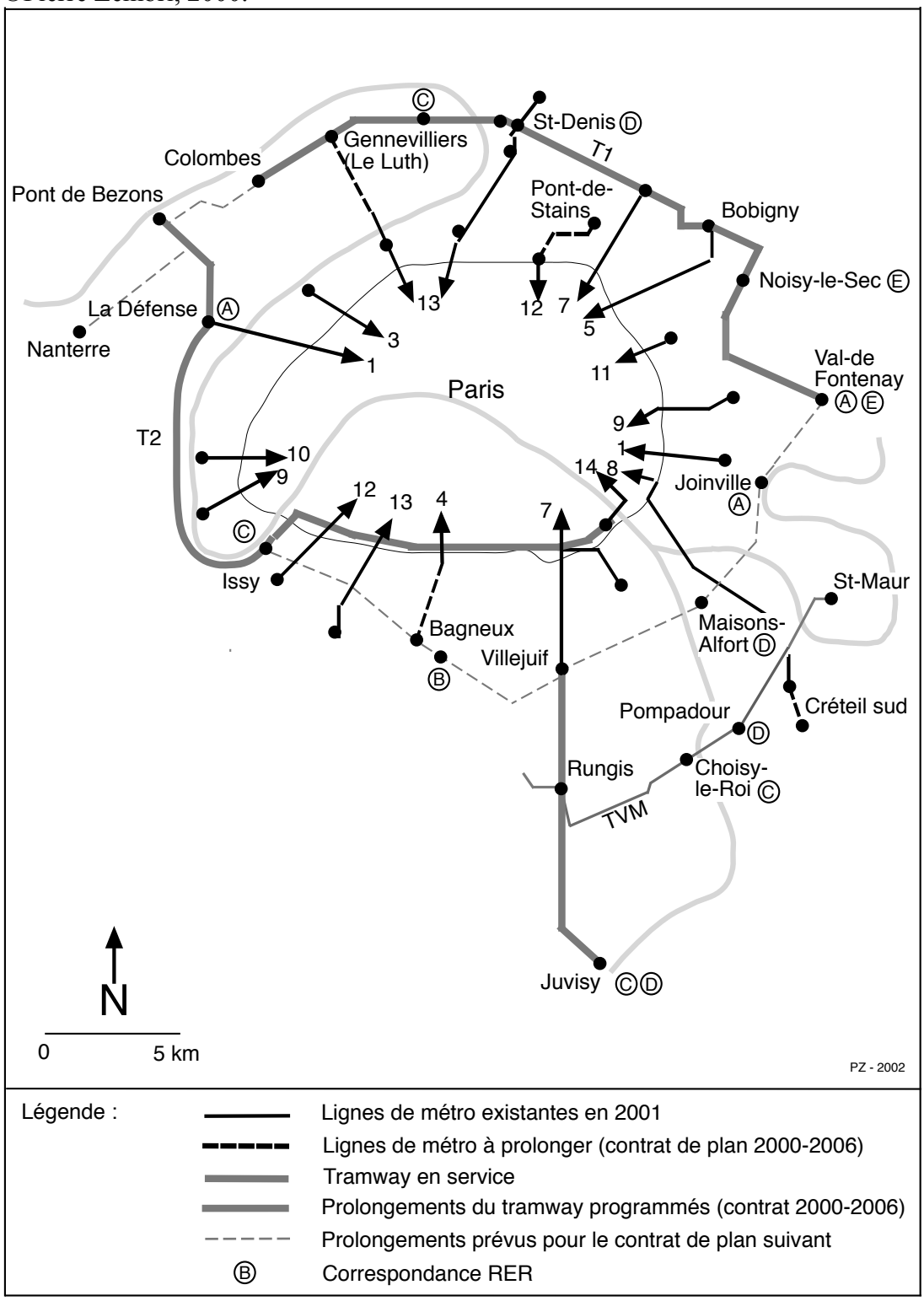
C’est d’ailleurs ce qui s’est produit pour le *Contrat de plan État-Région 2000-2006* qui a pourtant été adopté par le conseil régional avant l’approbation définitive du P.D.U.. Ce texte[83], dont on remarquera qu’il se réfère assez peu au S.D.R.I.F. bien qu’aucun document de planification plus récent ne l’ait remplacé, constitue une rupture majeure avec les contrats précédents. En effet, la masse financière consacrée aux transports collectifs n’a jamais été aussi importante par rapport aux sommes allouées au réseau routier régional, avec respectivement 26 milliards de francs (3,963 milliards d’euros) et 8 milliards de francs (1,219 milliard d’euros). En outre, l’essentiel des opérations financées constitue une mise en œuvre du concept *Orbitale* remanié au profit de sites propres de surface conjugués à des prolongements limités des lignes de métro existantes et à des réaménagements de pôles d’échanges, ainsi qu’un début de réalisation de liaisons ferroviaires tangentielles. Une ébauche de mise en œuvre de liaisons interrégionales (liaison rapide Normandie-Paris ou modernisation de la ligne Paris-Troyes avec création d’un arrêt au Val de Fontenay) se voit affecter 710 millions de francs (108,24 millions d’euros). Au final, on note une multiplicité d’opérations permise par l’absence de projets coûteux au kilomètre, et un vrai décollage du tramway dans la région.

[83] Consultable sur le site Internet du conseil régional, à l’adresse **http://www.cr-ile-de-France.fr/**

Figure 8.7. Les principales opérations inscrites au contrat de plan État – région Île-de-France pour la période 2000-2006 hors tangentielles

Source : S.T.I.F. et conseil régional.

©Pierre Zembri, 2000.



En application explicite du P.D.U. régional, dont les objectifs sont rappelés dans le texte du contrat de plan, un volet qualité de service justifie le réaménagement d'un certain nombre de pôles d'échanges ainsi que de grands axes parcourus par des lignes d'autobus classées " d'armature " (réseau *Mobilien*), de façon à augmenter les vitesses commerciales, la régularité, l'accessibilité et l'information des utilisateurs. La rénovation de gares et de matériel roulant de la SNCF, en complément des efforts réalisés par l'entreprise, fait également partie des actions destinées à améliorer la qualité de l'offre. État et région consacrent à ce volet qualité un budget de 3,925 milliards de francs (598,36 millions d'euros) sur la durée du contrat.

La décennie 1990 s'est achevée sur l'installation progressive de nouvelles orientations, manifestées par un nombre croissant d'acteurs et de documents. Les préoccupations environnementales comme le souci d'une plus grande sécurité se traduisent par des programmes qui ne font plus la part aussi belle qu'auparavant aux grandes infrastructures, et qui privilégient la qualité sur la quantité. Il est vrai que le réseau autoroutier peut être considéré comme étant presque complet, que les grandes lignes ferroviaires radiales de type RER connectent une grande majorité des faisceaux banlieue (seule la gare Montparnasse reste en dehors du mouvement) et que le maillage fin du métro couvre l'essentiel de la zone centrale. Par contre, restent à mailler par des opérations moins spectaculaires la première couronne (par des tramways et boulevards urbains) et les banlieues plus lointaines (par le développement de services ferroviaires tangentiels et de sites propres pour autobus). Reste également à réaffecter l'espace viaire entre ses utilisateurs au profit des transports collectifs de surface et des " modes doux ", par le biais d'opérations de " requalification ", et à faciliter au maximum l'intermodalité tant entre automobile et transports collectifs en périphérie qu'entre modes lourds et modes plus légers partout où cela est possible.

On peut considérer à l'aube des années 2000 que l'essentiel des acteurs politiques régionaux en sont convaincus. Le revirement tardif de l'ancien maire de Paris Jean Tibéri en faveur du vélo et du tramway en est un exemple flagrant[84]. Les polémiques provoquées par la révélation de multiples dépassements de coûts des derniers grands projets dans Paris *intra-muros* ont pu également jouer un rôle qui n'est pas négligeable : l'heure n'est plus aux dépenses somptuaires. L'association de plus en plus forte des élus locaux et des habitants aux processus de prise de décision par le biais de concertations déconcentrées plus fréquentes et

---

[84] L'alternance politique intervenue en mars 2001 pérennise et amplifie cette tendance, la nouvelle municipalité dirigée par Bertrand Delanoë montrant dès son installation sa volonté de diminuer rapidement la place allouée à l'automobile sur son territoire.

davantage médiatisées est également à prendre en considération. L'heure n'est plus à l'élaboration par une poignée de hauts fonctionnaires de plans ambitieux, certes pétris de bonnes intentions, mais vus comme de pures " aventures intellectuelles " et qui sont difficilement appropriés par ceux qui en subissent les conséquences ou ceux qui ont été écartés du processus de prise de décision. Cette étape initiale était peut-être nécessaire pour relancer un processus de décision grippé, mais elle ne pouvait se prolonger dans un contexte de décentralisation de plus en plus marqué.

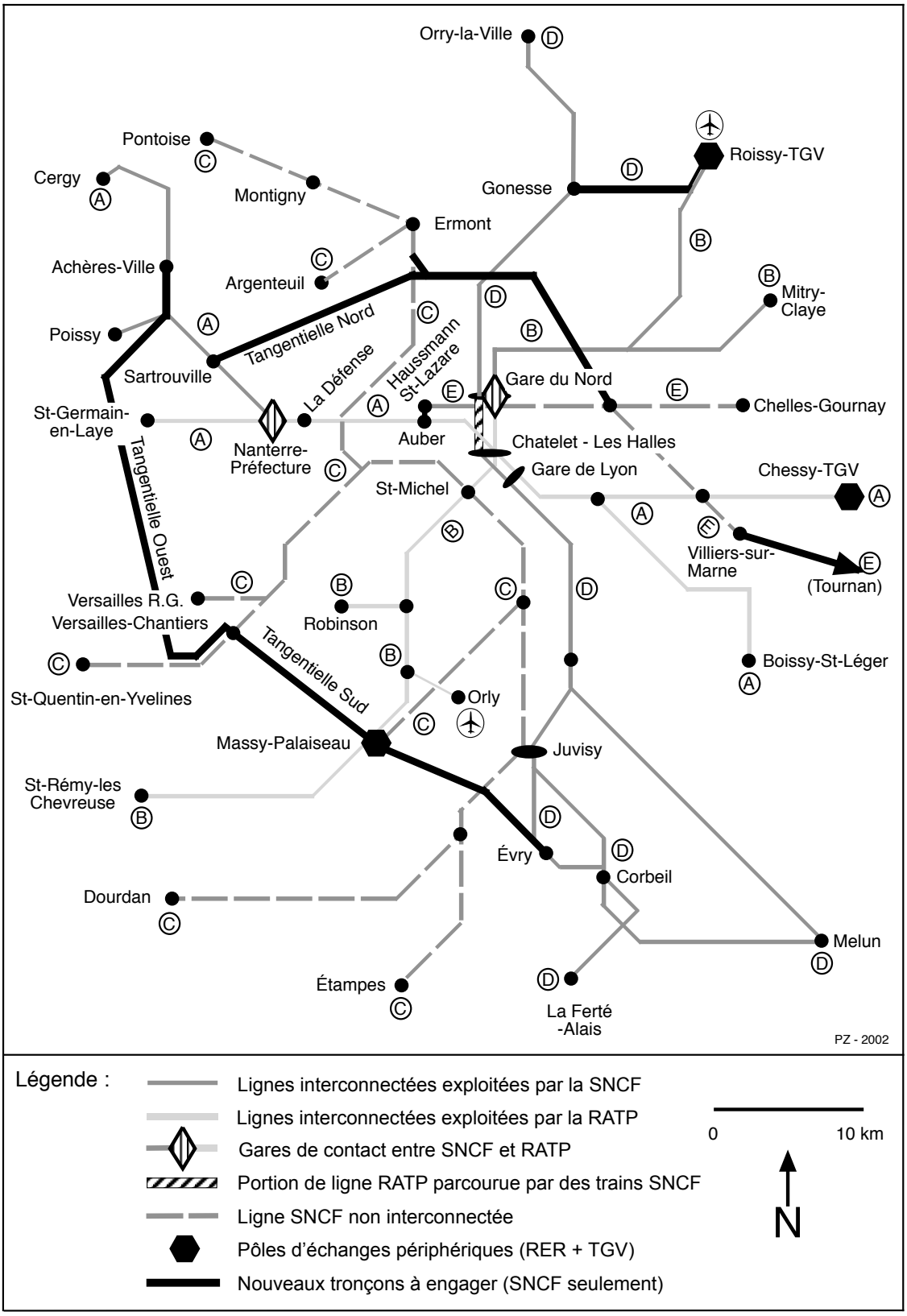



Figure 8.8. Le réseau RER en 2000 et les projets du Contrat de Plan 2000-2006.
©Pierre Zembri, 2000.