

# **CHAPITRE 7**

## **DES RÉALISATIONS EN DÉCALAGE CROISSANT AVEC LES RÉALITÉS RÉGIONALES**

### **1976 - 1988**

**Pierre ZEMBRI**

Extrait de : Larroque (Dominique), Margairaz (Michel), Zembri (Pierre), *Paris et ses transports (XIX<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles) ; Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, Éditions Recherches, septembre 2002

La période qui débute avec l'installation de la Région n'est pas marquée par de grandes décisions. Le paysage institutionnel régional a été modifié préalablement et, s'il connaît un bouleversement important avec la mise en œuvre des lois de décentralisation de 1982-1983, c'est là la conséquence de décisions à portée nationale. Les grands transporteurs régionaux continuent à gagner du terrain dans l'élaboration des petites décisions ne touchant que le transport public, alors que L'État en semble singulièrement absent, si l'on excepte le « spasme » décisionnel isolé concernant *Orlyval*.

C'est avant tout une période de réalisations : trois lignes de RER entrent en service, la première interconnexion se met en place à la gare du Nord, le métro s'insinue de façon soutenue en banlieue proche, les réseaux de banlieue SNCF sont modernisés et localement prolongés. Mais, alors que l'on poursuit obstinément la réalisation d'un plan des années 1970, fondé sur des concentrations importantes de population et d'activités dans les villes nouvelles justifiant des lignes radiales interconnectées, le réseau de transport doit faire face à un intense mouvement de périurbanisation qui montre que la maîtrise de la croissance de l'agglomération n'est plus qu'un vain mot, et que le lien, postulé au départ, entre urbanisme et transport est désormais très ténu. Ce décalage croissant trouvera son aboutissement dans les remises en cause multiples opérées après 1988.

Nous aborderons dans ce chapitre l'échelonnement des réalisations de la période, puis l'évolution du paysage institutionnel dont se dégagent les ferments d'une crise à venir.

### **UNE PÉRIODE D'INTENSES RÉALISATIONS**

L'inflation des investissements dans le secteur du transport au début des années 1970, dont nous avons rendu compte dans le chapitre précédent, porte rapidement ses fruits. Il s'agit notamment de rattraper un décalage grandissant entre la croissance des urbanisations nouvelles,

1988

satisfaisante, et la réalisation des infrastructures nécessaires pour les desservir (transports collectifs surtout), laquelle a débuté avec retard du fait du difficile « rodage » du chantier de la ligne A.

Nous partirons de l'évolution de l'agglomération, pour la mettre ensuite en relation avec l'évolution des réseaux. Dans ces deux domaines, jamais ce qu'il convient désormais d'appeler l'Île-de-France n'a autant évolué qu'entre 1976 et 1988.

### **Le remodelage de la Région bat son plein**

En premier lieu, le polycentrisme voulu par les concepteurs du SDAU devient progressivement une réalité. Le dynamisme régional n'est plus seulement le fait de la commune-centre, toujours en voie de dépeuplement et de désindustrialisation, même si ce dernier mouvement s'effectue au profit d'une forte croissance de l'emploi tertiaire.

Les centres restructurateurs de banlieue connaissent des destinées inégales : ceux qui accueillent les trois nouvelles préfectures de la petite couronne (Nanterre, Créteil et Bobigny) sont les plus favorisés car ils reçoivent en plus d'autres grands équipements (palais de justice, centres hospitaliers, universités nouvelles, centres commerciaux régionaux, etc.) qui développent leur attractivité et en font des relais de plus en plus efficaces de l'influence parisienne. Les autres développent des fonctions centrales partielles, soit du fait de l'implantation d'un centre commercial (Rosny, Vélizy, Belle-Épine), soit de la création d'universités nouvelles (Villetaneuse pour le pôle Saint-Denis-Stains par exemple). Orly-Rungis reste à part du fait de l'importance des équipements accueillis (aéroport et marché d'intérêt national), et le pôle tertiaire de La Défense<sup>1</sup> se dissocie progressivement de Nanterre qui fonctionne à une tout autre échelle.

Les villes nouvelles connaissent une croissance plus soutenue, quoique tout aussi inégale. Lancées en deux vagues, elles se trouvent à des états différents d'avancement au début de notre période. Le trio de tête associant Evry, Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée bénéficie d'une avance importante sur Saint-Quentin-en-Yvelines et Melun-Sénart. À la fin des années 1980, Saint-Quentin a rattrapé en grande partie son retard, alors que Melun-Sénart, amputée d'une bonne partie de son territoire suite au retrait de nombreuses communes, dont Melun, apparaît comme celle qui a le moins bien réussi. Le District, puis la Région, font de ces urbanisations nouvelles leur priorité depuis l'origine. Albin Chalandon a réussi à introduire un élément de concurrence en autorisant des zones urbanisables hors périmètre des villes nouvelles, mais sans remettre en cause le caractère prioritaire de leur développement. On a pu croire, pendant les débats préalables à l'approbation du SDAURIF de 1976, que le pouvoir giscardien ne souhaitait

<sup>1</sup> En 1976, soit 17 ans après le lancement de l'opération, La Défense accueille 900 000 mètres carrés de bureaux sur les 1,6 millions prévus, et 85 000 personnes y travaillent.

1988

pas développer davantage ces villes, mais le document adopté a démenti cette crainte<sup>2</sup>. Par ailleurs, la loi Boscher<sup>3</sup> du 30 juin 1970 les a dotées d'un statut particulier (constitution de Syndicats communautaires d'aménagement - S.C.A. - qui cohabitent avec les Établissements publics d'aménagement - E.P.A. - institués à partir de 1969 par décrets<sup>4</sup>) tout en leur permettant de réviser leur périmètre.

D'une façon générale, les villes nouvelles sont cependant en retard sur leur tableau de marche. La production de logements n'atteint pas les objectifs fixés par les plans successifs. Ainsi, le VI<sup>e</sup> Plan prévoyait 132 500 logements nouveaux en ville nouvelle, soit 24 % du nombre de logements construits dans la région. Il n'en a été finalement réalisé que 59 000, soit 11 % de ce qui s'est effectivement construit en Île-de-France. Les résultats ont été meilleurs pour le VII<sup>e</sup> Plan (1976-1980), mais en tenant compte d'objectifs moins ambitieux<sup>5</sup>. À aucun moment, les villes nouvelles ne sont en mesure d'absorber leur part de la croissance urbaine régionale. Il paraît évident dès la fin des années 1970 que l'objectif de 300 000 à 500 000 habitants par ville, fixé lors de la révision de 1969, aura du mal à être atteint.

Le géographe Jean Steinberg<sup>6</sup> attribue ce relatif échec à trois facteurs principaux. En premier lieu, les objectifs trop ambitieux ont été contrariés par la limitation des moyens financiers, notamment pour la réalisation des équipements collectifs et des dessertes en transports collectifs. Seuls les réalisations foncières et les équipements primaires ont été réalisés dans les délais impartis. Ensuite, la trop forte part des urbanisations concurrentes, qu'elles soient denses, dans le cadre de projets publics (ZAC), ou diffuses, a conduit à ne pas respecter les axes préférentiels d'urbanisation du SDAURP. Enfin, les nouveaux centres ont eu du mal à s'installer. Leur attractivité a été relativisée du fait de l'absence pendant de longues années d'équipements structurants : hôpitaux, universités, voire lycées.

On peut y ajouter le fait que la majorité des logements réalisés dans les dix premières années d'existence des villes nouvelles relevaient de la catégorie « collectif aidé ». Les autres types de logements, et notamment l'habitat individuel pavillonnaire qui connaît un grand succès dans la période, étaient surtout disponibles en dehors des villes nouvelles. L'habitat pavillonnaire ne fait vraiment son entrée dans les urbanisations nouvelles que dans la décennie 1980.

<sup>2</sup> Évry a même eu les honneurs de la tenue d'un conseil des ministres en son sein le 26 février 1975, à l'occasion duquel le président de la République a affirmé son attachement à l'achèvement des villes nouvelles.

<sup>3</sup> Du nom de son promoteur, le député-maire d'Évry Michel Boscher, qui sera le dernier président du C.A. du District avant la réforme de 1976.

<sup>4</sup> La relation entre les deux entités repose sur une délégation de maîtrise d'ouvrage donnée à l'E.P.A. par le S.C.A. En pratique, les élus se sont souvent méfiés des E.P.A., considérés comme les bras armés de l'État.

<sup>5</sup> En valeur absolue, on n'a pas dépassé les 12 000 logements lancés en moyenne chaque année. L'objectif était pour sa part tombé à 89 000 logements en cinq ans.

<sup>6</sup> Jean Steinberg, *Les Villes nouvelles d'Île-de-France*, Paris, Masson, 1981, pp. 681-682.

Dans le domaine de l'implantation des activités, les villes nouvelles n'ont pas non plus concentré l'immense majorité des implantations industrielles. La plupart des implantations postérieures à 1965 se sont faites dans des zones spécialisées, hors du périmètre des agglomérations nouvelles ou des centres restructurateurs de banlieue. Les aéroports ont pu constituer des points d'ancrage évidents mais non pris en compte par un SDAURP qui n'avait pas statué sur leur implantation. Les communes d'Aulnay-sous-Bois, de Garges-lès-Gonesse ou de Mitry-Mory ont ainsi bénéficié de vastes zones industrielles du fait de leur proximité de Roissy. Mais des zones plus modestes se sont également multipliées un peu partout, avec le plus souvent des participations de la Région à leur implantation. Marie-Hélène Cardot<sup>7</sup> remarque à deux reprises que les conseillers du District puis de la Région ont eu tendance à se comporter comme des représentants d'un département ou d'une commune, plutôt que comme mandataires de la région. Cela a eu pour principale conséquence un saupoudrage des investissements sur l'ensemble de l'Île-de-France.

Les activités tertiaires demeurent quant à elles concentrées dans Paris *intra muros* et le département des Hauts-de-Seine. La Défense a notamment concentré les efforts des pouvoirs publics, au point de provoquer des oppositions entre le District et le gouvernement. Les ministères chargés de l'Urbanisme et des Finances n'ont eu de cesse de « gonfler » l'opération afin de l'équilibrer financièrement, au mépris de l'objectif, clairement exprimé par les versions successives du SDAU, de rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest de la localisation des emplois. Quand le programme de bureaux double pour passer à 1,550 millions de mètres carrés à la fin des années 1960, le District proteste vivement et porte l'affaire devant le Premier ministre, lequel tranche... en faveur de l'É.P.A.D.<sup>8</sup>. Les années 1980, avec l'achèvement des liaisons ferroviaires entre Paris et les villes nouvelles, voient les entreprises s'enhardir et transférer leurs sièges sociaux dans ces dernières (à l'exception notoire de Melun-Sénart). L'exemple emblématique - et surtout le premier - est celui de la multinationale nord-américaine 3M, qui décide de déplacer le siège de sa filiale française dès 1974 à Cergy-Pontoise, et qui maintient sa décision, au grand étonnement de l'E.P.A. et des élus locaux, lorsque le projet d'aérotrain La Défense-Cergy capote en juillet de la même année. D'autres l'imitent, les réticences devant le risque d'éloignement de Paris s'atténuant au fil du temps. L'absence de redevance pour l'implantation des bureaux dans le périmètre des villes nouvelles a pu aussi jouer un rôle dans les choix des entreprises.

---

<sup>7</sup> *La Politique d'aménagement en Région Île-de-France depuis la création du District*, thèse de doctorat d'État, université de Paris II, 1978, p. 214.

<sup>8</sup> Établissement public d'aménagement de La Défense.

### Des dynamismes inégaux selon les villes nouvelles

En matière de concentration d'emplois, toutes les villes nouvelles ne sont pas logées à la même enseigne. Même si toutes progressent à un rythme soutenu, certaines montrent assez rapidement qu'elles font preuve de beaucoup plus d'attractivité que leurs consœurs. C'est notamment le cas d'Evry qui, partant d'un chiffre assez bas il est vrai, passe de 3 514 emplois en 1968 à 27 952 emplois en 1982 (soit une multiplication par huit). Pendant ce temps, Melun-Sénart ne progresse que de 40 %, tout en partant de 27 107 emplois.

Si on prend pour critère la comparaison entre la croissance des emplois et celle des actifs, c'est Cergy-Pontoise qui tire le mieux son épingle du jeu en passant d'un taux d'emploi de 0,53 en 1968 à 0,99 en 1978. À cette même date, trois villes nouvelles oscillent entre 0,73 et 0,75, et Evry ferme la marche avec un taux de 0,61 (à comparer aux 0,25 de 1968). Dans le courant des années 1980, toutes les villes nouvelles, à l'exception de Melun-Sénart dont les effectifs de résidents progressent plus vite que le nombre d'emplois, affichent des taux d'emplois supérieurs à 1.

D'une manière générale, le taux d'emploi des villes nouvelles est supérieur à celui des départements de grande couronne. En 1975, Cergy-Pontoise affiche déjà 0,80 contre 0,56 pour l'ensemble du département du Val-d'Oise.

À la fin des années 1980 l'agglomération parisienne évolue, en ce qui concerne la répartition des activités, vers une structure qui combine une polarisation parisienne principale et quelques polarisations secondaires en périphérie. Paris n'est cependant plus majoritaire depuis les années 1960 (46 % de l'emploi régional en 1968), et sa perte constante de population dans la période (- 150 000 emplois entre 1975 et 1988) renforce le déséquilibre déjà important entre emplois offerts et actifs résidents. Même les très dynamiques Hauts-de-Seine perdent 27 000 emplois entre 1975 et 1988. Parallèlement, les départements de grande couronne gagnent pendant la même période 240 000 emplois<sup>9</sup>.

En ce qui concerne la répartition des actifs, la résidence de la population francilienne se développe dans une périphérie de plus en plus lointaine au détriment d'un espace de plus en plus vaste au centre. Même si une part non négligeable de ce desserrement se fait au profit des villes nouvelles, la dynamique dominante est celle de la diffusion de la résidence.

Dynamique de diffusion pour les actifs, dynamique de polarisation pour les emplois : cet antagonisme crée des décalages croissants, propices à la diversification des flux de migrants quotidiens et à la multiplication des déplacements de banlieue à banlieue au détriment des parcours radiaux.

<sup>9</sup> Source : DREIF - A.P.U.R. - IAURIF, *Le Livre blanc de l'Île-de-France*, janvier 1990, p. 25.

La diversification des flux tient essentiellement à la multiplication des lieux d'origine, qui tient elle-même à la maîtrise insuffisante de la croissance de l'agglomération. La diminution des contraintes en matière de logement dans une situation nouvelle de quasi-stagnation démographique<sup>10</sup> a ouvert un espace de choix plus large à un plus grand nombre de catégories socio-professionnelles. Le développement de l'automobile a permis une diffusion spatiale maximale. La décentralisation, comme nous le verrons plus loin, a fait le reste... Se pose alors le problème de l'accès aux polarisations d'emplois centrales et périphériques à partir de ces zones d'habitat diffus.

L'évolution de la structure des emplois joue également un rôle important. Ainsi, la croissance de la proportion de cadres et de techniciens au détriment du nombre des ouvriers n'est pas sans conséquences sur les localisations, les critères de choix du lieu de résidence n'étant pas de même nature. Par ailleurs, la féminisation croissante des emplois et l'allongement de la durée moyenne des études multiplient les cas de pluriactivité au sein des ménages. Les choix de localisation s'en trouvent plus difficiles.

L'inertie relative des ménages par rapport aux délocalisations d'emplois pose également un problème. Elle s'explique par les conditions mêmes de l'accession à la propriété : les prêts immobiliers à long terme, qu'ils soient aidés ou non, bloquent les accédants dans leur lotissement pendant une longue période. Le haut niveau des taux d'intérêt dans la première moitié des années 1980 n'a pas contribué non plus à encourager la mobilité résidentielle.

En conséquence, la détention de deux véhicules, voire davantage, par les ménages (multimotorisation) gagne du terrain, l'offre de transports collectifs, toujours très radialisée, n'étant pas en mesure de satisfaire toutes les demandes. Et lorsque le réseau parvient à satisfaire des demandes de déplacement de banlieue à banlieue, c'est forcément par le centre de l'agglomération, ce qui contribue à saturer les tronçons centraux des lignes de RER, à commencer par la ligne A, pour laquelle on commence à rechercher des gains de capacité dès 1985.

La mobilité quotidienne varie aussi selon les catégories socio-professionnelles. L'analyse des migrations alternantes d'une sélection de pôles d'emplois en 1982<sup>11</sup> montre que les Cadres et professions assimilées parcourent de plus longues distances que n'importe quelle autre catégorie, à l'exception notoire des déplacements aboutissant à La Défense<sup>12</sup>. À l'autre extrémité de

<sup>10</sup> Une nette inflexion de la croissance de la population francilienne est visible dans l'intercensitaire 1975-1982. Le *Livre blanc de l'Île-de-France (op. cit.)* ne prévoit plus qu'une croissance de 500 000 habitants pour les 25 ans à venir, soit 20 000 habitants supplémentaires par an, ce qui est fort peu.

<sup>11</sup> Alain Neveu, Pierre Zembri, *Les Migrations alternantes en Île-de-France : des comportements différenciés dans un espace polarisé*, DREIF, février 1988, 50 p. + 41 cartes.

<sup>12</sup> Cette exception pourrait s'expliquer par le fait que l'habitat des catégories socio-professionnelles supérieures est plus important dans l'Ouest parisien, c'est-à-dire qu'un important « gisement » d'actifs de ces catégories se trouve à proximité de La Défense.

1988

l'échelle, les employés, mieux répartis dans l'espace, constituent la catégorie la moins mobile. La population ouvrière se caractérise quant à elle par le maintien de concentrations d'où partent des flux alimentant plusieurs pôles : les arrondissements périphériques de l'Est parisien, Ivry-Vitry-Choisy, Argenteuil, Saint-Denis, Montreuil, Trappes, etc.

L'analyse des migrations alternantes au cours des années 1980 permet également de mettre à mal le mythe de l'autonomie des villes nouvelles, dont les concepteurs avaient voulu qu'elles regroupent à la fois des emplois et l'habitat des titulaires de ces emplois. Le fait que le taux d'emploi atteigne 1 n'a pas entraîné pour autant une diminution des migrations alternantes. Ainsi, la ville nouvelle d'Évry, qui compte autant d'emplois que d'actifs à partir de 1982, compte seulement 27,7 % d'actifs stables, c'est-à-dire habitant et travaillant dans les quatre communes incluses dans son périmètre. En revanche, l'aire de recrutement de ces pôles nouveaux est importante, et elle est davantage structurée par des voiries routières et autoroutières que par le réseau des transports collectifs.

### **Les investissements faits dans les transports commencent à porter leurs fruits**

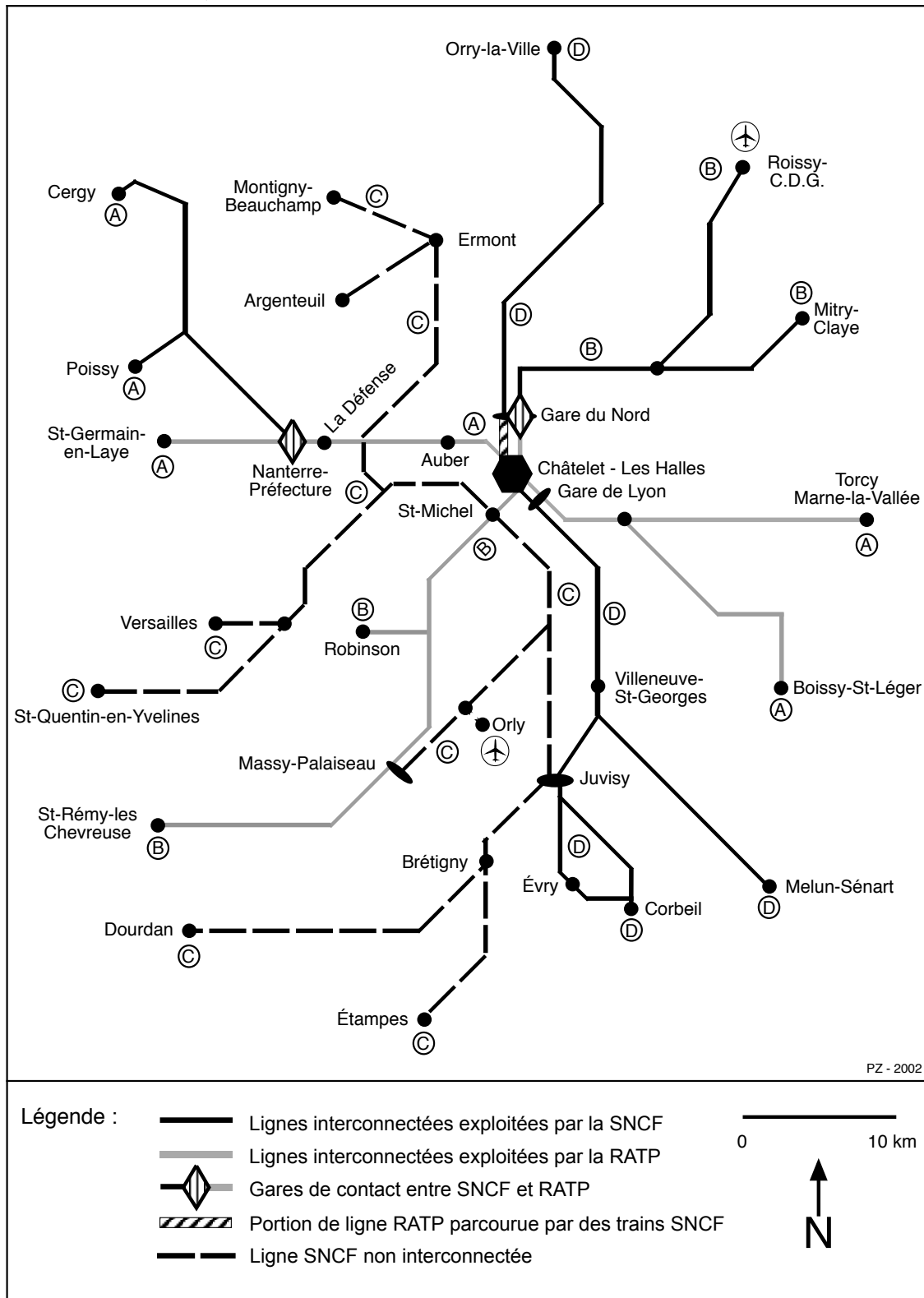
C'est essentiellement le réseau ferré à grand gabarit qui progresse durant la période 1976-1988 : RER et lignes de banlieue se développent du fait des investissements - massifs - dont nous avons constaté la croissance à la fin du chapitre précédent. La relance des prolongements du métro parisien en proche banlieue est également suivie d'effets ; le rythme ne se ralentit dans une forte proportion que bien après 1988.

La ligne A du RER, première à avoir été mise en chantier dès 1961, est, logiquement, la première à avoir connu des commencements de réalisation. Cette mise en œuvre a été particulièrement laborieuse dans les années 1960, pour des raisons que nous avons déjà exposées. Des décisions prises en 1962-1963 comme la rénovation complète avec transfert d'exploitation de la SNCF à la RATP de la ligne de Nanterre (La Folie puis Université) à Saint-Germain-en-Laye, n'ont permis sa mise en service qu'en 1972. Nous avons vu également que la traversée souterraine de Paris a posé de nombreux problèmes - non de réalisation mais de prise de décision - qui ont conduit à décider de son tracé définitif en 1970-1971 seulement, après une phase d'arbitrage gouvernemental sévère, et l'adoption du principe de l'interconnexion pour les lignes à venir. Le réseau qui se dessine à cette époque n'a déjà plus grand chose à voir avec celui envisagé dans le SDAURP (fig. 7.1). Une majorité de tronçons de lignes SNCF existantes doivent désormais être intégrés dans le RER alors qu'il n'en était nullement question auparavant.

1988

Figure 7.1. Le nouveau réseau de RER interconnecté conçu en 1971

© Pierre Zembri, 2000.





Il aura donc fallu dix ans pour que le premier RER issu du PADOG se révèle irréalisable à cause de son coût et des délais nécessaires à sa réalisation. Dix ans durant lesquels seules deux branches de la ligne A, totalisant une quarantaine de kilomètres, auront été construites. Le choix de ces dernières a valu au RER de nombreuses critiques plus ou moins sarcastiques faisant valoir que la ligne joignait entre elles deux massifs forestiers inconstructibles et ne desservait ni ville nouvelle, ni centre restructurateur de banlieue en dehors de Nanterre-La Défense. Jean Lojkine a montré<sup>13</sup> que la décision de réalisation avait été prise pour répondre à des urgences diverses<sup>14</sup> et non à des objectifs à long terme. Dans la mesure où ce long mais peu productif épisode avait débouché sur un mécontentement des usagers qui ne voyaient pas venir grand chose, il fut décidé par la suite de réaliser un maximum d'ouvrages pouvant servir à des flux d'orientations différentes et de concevoir deux autres lignes susceptibles d'y passer. C'est dans cet esprit que l'on a imaginé les lignes B et D, entièrement inédites par rapport aux deux transversales nord-sud de 1965.

La ligne B met en relation la ligne de Sceaux de la RATP et le réseau nord de la SNCF. Dans sa partie septentrionale (à construire entre Aulnay-sous-Bois et Roissy), elle aboutit au même terminus (l'aéroport Charles-de-Gaulle) que la défunte transversale la plus orientale. Entre Châtelet-Les Halles et Gare-du-Nord, elle fait ouvrage commun avec la ligne D qui met en relation le réseau sud-est de la SNCF (lequel doit desservir la ville nouvelle d'Evry au moyen d'une bretelle à construire entre Grigny et Corbeil et Melun-Sénart sans modification de tracé) et une autre ligne du réseau nord, jusque-là complètement exclue du RER, en direction de Creil. Ladite ligne D devait utiliser le tunnel déjà foré pour la ligne A entre Châtelet-les-Halles et Gare-de-Lyon, ce qui s'est révélé impossible compte tenu de la saturation de la ligne A à partir de 1985. La ligne B aura été ouverte en deux étapes : Luxembourg - Châtelet en 1977, en même temps que l'ouverture du tronçon central de la ligne A, puis Châtelet - Gare-du-Nord en 1981 avec une montée en charge très progressive de l'interconnexion avec la SNCF, ce processus n'ayant pris fin qu'en 1987 ! Quant à la ligne D, elle n'a connu un début d'exploitation sous ce nom qu'en 1987 avec la « descente » des trains SNCF de la ligne de Villiers-le-Bel jusqu'à Châtelet-les Halles. La desserte de bout en bout, au terme de la construction de tunnels propres à la ligne, n'a été assurée que bien plus tard, à l'automne 1996.

---

<sup>13</sup>Jean Lojkine, *La Politique urbaine dans la région parisienne 1945-1972*, Paris, Mouton, 1972, p. 109 à 135.

<sup>14</sup> Sont notamment citées : la desserte du pôle de La Défense, le soulagement de tronçons du métro parisien acheminant jusqu'à 90 000 voyageurs par jour (ligne 1 notamment), le délestage de la gare Saint-Lazare dont la SNCF craignait la saturation. S'ajoutaient pour la SNCF deux avantages supplémentaires : l'amélioration de la diffusion dans Paris des voyageurs arrivant par la gare de Lyon et la réanimation de la ligne de Vincennes, peu attractive du fait de son isolement du reste du réseau banlieue et d'un niveau d'équipement fort modeste.

1988

La ligne A elle-même se voit amputée de sa branche vers Montesson (liée à un projet d'urbanisation nouvelle qui ne s'est pas réalisé) pour être dotée en contrepartie d'un projet de branche supplémentaire interconnectée rejoignant Cergy-Pontoise et Poissy à partir de 1974, après l'échec du projet d'*Aérotrain*<sup>15</sup>. Cette branche n'a été mise en service qu'en 1988, alors que les travaux à réaliser n'étaient guère importants (moins d'un kilomètre de voie nouvelle à construire). La raison essentielle de ce retard est la saturation du tronçon central, à laquelle il a fallu d'abord remédier.

La ligne C dans son état actuel<sup>16</sup> est le pur produit d'une proposition de la SNCF, comme nous l'avons vu. Un peu disjointe du système décrit précédemment dans la mesure où l'ouverture de la station Saint-Michel de la ligne B n'a eu lieu qu'en 1989, elle a souffert dès ses débuts (1979) d'une mauvaise image liée à la faiblesse des vitesses pratiquées dans Paris et à une exploitation peu fiable. La branche nord-ouest vers Argenteuil et Ermont-Eaubonne complète la ligne en 1988.

Les délais nécessaires à la conception de ces nouvelles lignes et branches ont eu pour principal effet de retarder considérablement la desserte des villes nouvelles et de l'aéroport de Roissy : Evry est atteinte en 1976 de même que l'aéroport Charles-de-Gaulle, Marne-la-Vallée en 1977 (Noisy-le-Grand seulement)<sup>17</sup>, Cergy-Pontoise en 1979. Melun-Sénart et Saint-Quentin pouvaient pour leur part compter sur des lignes SNCF existantes, sur lesquelles des gares nouvelles ont été construites. Cergy s'est longtemps considérée comme la ville nouvelle la plus injustement traitée dans la mesure où elle ne disposait même pas d'un accès autoroutier alternatif, l'autoroute A 15 n'ayant été en effet complétée qu'en 1980.

À une plus petite échelle, les prolongements de lignes de métro se multiplient suite au revirement politique du début des années 1970. La RATP applique assez méthodiquement son Plan d'équipement de 1976 et ce, jusqu'à la moitié des années 1980. Sont ainsi réalisés la jonction des lignes 13 et 14 entre Saint-Lazare et Invalides, les prolongements du tracé résultant de cette fusion à Saint-Denis Basilique et Châtillon-Montrouge entre 1976 et 1977, le prolongement de la ligne 7 à Aubervilliers (1979) puis à La Courneuve (1984), les prolongements de la ligne 13 à Asnières-Gennevilliers et de la ligne 10 au pont de Saint-Cloud (tous les deux en 1980), le prolongement de la ligne 7 au Kremlin-Bicêtre (1982) puis à Villejuif (1985) et, enfin, le prolongement de la ligne 5 à Bobigny (avril 1985).

<sup>15</sup> Les débats ont été houleux lors de la séance du C.A. du District du 19 octobre 1974, ce dernier limitant finalement sa participation financière à ce qui avait été prévu pour l'*Aérotrain*. Christian de la Malène, rapporteur du budget du District, résumait ainsi la position - un peu agacée - des élus districaux : « *Le gouvernement a tout d'abord choisi une desserte ferrée de la ville nouvelle de Cergy par le nord, puis il a opté pour une ligne de l'Aérotrain ; aujourd'hui, il décide une voie ferrée par l'Ouest parisien. Ces changements ne sont pas de notre fait ; aussi maintenons-nous notre contribution à son niveau initial.* »

<sup>16</sup> La jonction Gare-d'Orsay - Invalides avait été un moment envisagée dans le cadre du PADOG.

<sup>17</sup> Le terminus de Torcy est atteint en décembre 1980.

1988

Les financements commencent cependant à se réduire à partir de 1977, ce qui oblige la RATP à recourir davantage à l'emprunt (alors que les taux d'intérêt augmentent). Parallèlement, une partie non négligeable de ces fonds est réorientée vers l'acquisition de matériel roulant neuf, tant pour le réseau de surface que pour les réseaux ferrés. Les 1 000 caisses du matériel métro MF 77 arrivent ainsi en plusieurs tranches entre 1978 et 1985. Elles permettront entre autres l'élimination complète des dernières rames commandées par la C.M.P. (du type Sprague). On peut aussi citer le matériel spécifique à l'interconnexion RER, qui se subdivise en deux sous-séries de conception légèrement différente : le MI 79, affecté à la ligne B, où il évince les rames Z construites pour l'électrification de la ligne de Sceaux en 1937, et le MI 84, destiné aux branches Cergy et Poissy de la ligne A.

Cette réorientation laisse dans les cartons les prolongements de lignes de métro vers Stains<sup>18</sup>, Vélizy (ligne 13 dans les deux cas), Rosny (ligne 9), Romainville (ligne 11), Créteil-Parc régional (ligne 8) et Montrouge (ligne 4) inscrits au *Plan d'entreprise RATP 1976-1980*. Certains auraient dû être réactivés dans le cadre du projet *Orbitale*, mais l'abandon de ce dernier risque de repousser encore cette perspective.

---

<sup>18</sup> Ce prolongement a été partiellement réalisé en 1998 jusqu'à Saint-Denis-Université.

1988

*Figure n° 7.2. Les réalisations du SDAU entre 1965 et 1989*

Source : *Livre Blanc de l'Île-de-France, 1990, p. 16.*

1988

Parallèlement, le réseau autoroutier régional progresse, une fois les grandes radiales à l'échelle nationale achevées<sup>19</sup>, essentiellement par la réalisation de rocades. Sont notamment réalisés entre 1976 et 1988 les tronçons suivants :

-Terminaisons de la A 15 entre Herblay et Saint-Ouen l'Aumône, et de la A 115 (ex-F 15) entre Saint-Leu-la-Forêt et Taverny ;

-Nouveau tracé à caractéristiques autoroutières de la RN 2 entre l'A 3 et les abords de l'aéroport de Roissy ;

-Divers tronçons de la A 86 (A 3 - A 4, A 4 - Créteil, A 15 - A 1), de la A 104 (Roissy - Marne-la-Vallée, Marne-la-Vallée - Melun, Évry - A 10) et de la V.R.G.S. (Voie rapide rive gauche de la Seine, aujourd'hui CD 7) entre Villeneuve-La Garenne et La Défense.

La plupart de ces réalisations, qui s'inscrivent dans un milieu presque totalement urbanisé, sont particulièrement coûteuses, ce qui explique un rythme moins élevé des mises en chantier par rapport à la période précédente, où les radiales à parcours plutôt rural étaient majoritaires. Les restrictions budgétaires qui surviennent au cours du septennat de V. Giscard d'Estaing (notamment à partir de 1976-1977) ont aussi leur part de responsabilité dans un « tronçonnement » très fin des projets. Mais elles ne sont pas seules en cause.

Ainsi, il faut parfois une décennie voire davantage pour que des projets pourtant de longueur modeste aboutissent, entre des oppositions locales résolues et des difficultés techniques. Les tronçons Créteil-Rungis et Bobigny-Saint-Denis de la A 86, finalement réalisés dans la décennie 1990, alors qu'ils figuraient dans le premier SDAURP et que des enquêtes publiques ont été réalisées dès le début des années 1970, sont représentatifs de ces retards d'exécution. Quant au bouclage par l'Ouest de la A 86, qui fait l'unanimité contre lui dans les communes traversées depuis qu'il en est question, il navigue de surcoûts (passage en souterrain par exemple) en blocages (recours multiples devant les juridictions administratives) depuis presque trente ans. Son commencement de réalisation sous le régime de la concession en 1999 (deuxième tentative après une annulation de la première concession en 1998) laisse quelque espoir de voir un achèvement dans les premières années du XXI<sup>e</sup> siècle...

### **Une période riche en nouvelles idées**

Si aucun plan majeur n'est adopté pendant cette période, les services techniques de l'État et de la Région (IAURIF, DREIF) et les transporteurs ne manquent pas d'idées. Certaines vont cheminer jusqu'à une réalisation dans la décennie 1990, d'autres, essentiellement des innovations techniques, avortent. Ce fourmillement de propositions relativise progressivement la cohérence

---

<sup>19</sup> La dernière en date est la A 4 (autoroute de l'Est), achevée en 1975 entre la porte de Bercy et les abords de Marne-la-Vallée.

1988

de la politique régionale au point qu'à la fin de la période, on en vient à se demander si la décision publique ne se résume pas à un choix de circonstance parmi un éventail de propositions de diverses origines parfois concurrentes, plutôt qu'à l'application d'un programme établi pour le long terme.

Les nouvelles technologies, cette fois-ci adoptées et portées par les transporteurs à la différence de l'*Aérotrain*, animent la décennie 1980, sans toutefois connaître une meilleure fortune que leur prédécesseur. La plus emblématique est le système *Aramis*, lequel a fait l'objet d'un ouvrage complet de « déconstruction » du projet<sup>20</sup> (voir encadré ci-dessous).

### **L'échec du système *Aramis* : quelques éléments d'explication**

*Aramis*<sup>21</sup> est né d'une réflexion de la DATAR qui, à l'aube des années 1970, était à la recherche d'un compromis entre la vitesse moyenne d'un système de transport et la finesse de sa desserte. En association avec la société Automatismes et Technique, puis quelques années plus tard avec Matra, elle participe à la mise au point d'un système de transport fonctionnant en continu, auquel on accède de façon personnalisée. Il s'agit de cabines de petite capacité, dont la destination est programmée par l'utilisateur, et qui s'associent en rames sur les parcours en tronçon commun, sans arrêt intermédiaire. Le fonctionnement d'un tel système requiert des automatismes complexes, d'où le recours à l'électronicien Matra, par ailleurs concepteur à la même époque du VAL, métro automatique léger qui débouchera quant à lui sur une phase de production industrielle.

*Aramis* est d'abord testé à Orly, sur des terrains appartenant à Aéroports de Paris, client potentiel qui voit en *Aramis* un système hectométrique comme un autre, à partir de 1973. Puis la RATP est approchée, avec succès : l'entreprise cherche à ce moment-là à résoudre le problème des dessertes en fourches. Si la faisabilité technique du concept de transport individualisé est acquise, on glisse progressivement, sous l'influence de ce nouvel acteur, vers une affectation des missions des véhicules par l'exploitant de zone à zone, la desserte étant omnibus au sein de ces dernières. Un terrain d'application, que Matra proposait dès 1972<sup>22</sup>, est désigné en 1976 : la « rocade expérimentale sud », le long de la RN 186 entre Marne-la-Vallée et la Croix-de-Berny<sup>23</sup>. Avec 70 stations à desservir, il faut prévoir un parc de 2 200 voitures d'une capacité unitaire de six places, ce qui n'est pas sans poser des problèmes. On s'oriente alors vers un réseau plus

<sup>20</sup> Bruno Latour, *Analyse d'une innovation manquée : ARAMIS*, RATP, Unité prospective, 1989, n° 43, 141 p. Une version plus développée de cette étude (241 p.) est parue sous le titre *Aramis ou l'amour des techniques* chez l'éditeur La Découverte en 1993.

<sup>21</sup> Agencement en Rames Automatisées de Modules Indépendants dans les Stations.

<sup>22</sup> Société des engins Matra, *Projet Aramis ; application d'Aramis à la rocade Sud*, Vélizy, 1972, 44 p. Cette étude a été réalisée pour le compte du District.

<sup>23</sup> RATP, *Système Aramis : étude d'un réseau de desserte en banlieue Sud*, 1975, dossier, 6 fasc., plans.

1988

simple, centré sur Marne-la-Vallée. Il est censé fonctionner intégralement en omnibus, ce qui ne répond plus du tout au cahier des charges initial, et la capacité unitaire des véhicules monte à dix places.

En 1978 est lancé un projet de « centre d'expérimentation technique » (C.E.T.) destiné à expérimenter en vraie grandeur le nouveau concept. L'État impose un site susceptible de s'intégrer ultérieurement dans une exploitation. Ce sera sur l'emprise (prêtée par la SNCF) de la Petite Ceinture, le long du boulevard Victor, et seulement en 1984. De nouvelles configurations sont testées, de même que le système de cantonnement à canton mobile déformable inventé par Matra, qui connaîtra un avenir plus riant qu'*Aramis* dans la mesure où il est à la base de *Sacem*, mode actuel d'espacement des trains sur la ligne A du RER et sur diverses lignes de métro dans le monde (Mexico, Hongkong, etc.).

Plus de dix ans après le lancement du premier projet *Aramis*, aucune mise en exploitation n'est encore décidée et l'on sent que le système, transformé progressivement en simple mini-métro automatique, entre en concurrence avec le VAL, pour sa part déjà en exploitation à Lille où il donne toute satisfaction. L'épisode de la candidature de Paris à l'organisation de l'Exposition universelle de 1989 permet son ultime relance avec la perspective d'un éclatement des sites et la nécessité d'une navette qui aurait pu passer par la Petite Ceinture. Mais en vain : le couperet tombe en décembre 1987.

1988

Il faudrait citer également dans la série des innovations sans débouché industriel le *Trax* (trottoir roulant accéléré), qui apparaît pour la première fois en 1976<sup>24</sup>. Le créneau est celui du transport hectométrique : il s'agit d'améliorer les longues correspondances. Un terrain d'application est choisi : le couloir de correspondance entre la ligne C du RER et le métro à la station Invalides. Mais la mise au point en atelier s'éternise, et aucun commencement de réalisation n'interviendra, du moins sur la base technique initiale.

C'est aussi dans la décennie 1980 qu'apparaît le *SK*<sup>25</sup>, système de petites cabines tractées par câble circulant en continu, y compris en station (mais à vitesse très réduite). Son sort aura été meilleur que les deux concepts précédemment cités, puisque plusieurs terrains d'exploitation ont été trouvés sur le territoire de l'Île-de-France. Mais non sans difficultés...

La première tentative pour la desserte interne du parc des expositions de Villepinte (ouverture en avril 1986) débouche sur un succès, mais dans des conditions peu contraignantes : les périodes de fonctionnement sont restreintes et la ligne est courte (310 m). Cette vitrine du système, doublée d'une seconde, temporaire, lors de l'Exposition Universelle de 1986 à Vancouver (Canada), permet son exportation à Yokohama en 1989 pour la desserte interne d'un parc des expositions (ligne de 650 m). Cette référence japonaise est d'ailleurs une première du genre pour un industriel français. La Région Île-de-France et l'IAURIF s'intéressent sérieusement à ce nouveau mode<sup>26</sup> rustique et donc relativement peu coûteux. Pourtant, le *SK* joue par la suite de malchance en région parisienne, puisque deux de ses implantations restent à l'arrêt pour des raisons différentes. Ainsi, à Noisy-le-Grand, une ligne de 518 mètres destinée à relier un ensemble de bureaux un peu excentré à la gare du Mont-d'Est est réalisée entre 1991 et 1993 sur décision du S.T.P., mais n'est pas ouverte du fait de l'abandon de l'opération immobilière qui la justifiait. Mais c'est à Roissy que le *SK* connaît son plus grave échec.

Comme dans le cas d'*Aramis*, l'appui de la RATP se révèle déterminant pour « lancer » ce système à plus grande échelle. Lorsque Aéroports de Paris lance une consultation en novembre 1991 pour la desserte interne de l'aéroport de Roissy (conception, financement et exploitation), le consortium Soulé- RATP- Crédit local de France l'emporte. L'échelle d'exploitation n'est pas comparable à celle des réalisations antérieures : la ligne 1, en phase ultime, doit atteindre 4 500 m avec 6 stations, la ligne 2 2 800 m avec 4 ou 5 stations, alors que les *SK* en service ne parcourent que quelques centaines de mètres avec une station à chaque extrémité. La vitesse moyenne des cabines doit être de 36 km/h, contre 15 à 20 km/h pour les réalisations antérieures. Bref, le *SK* est sorti de son « créneau » d'origine, et il paie cher cette incursion dans une gamme de

<sup>24</sup> Il fait l'objet d'un numéro spécial de *RATP Documentation Information* en novembre 1976.

<sup>25</sup> Ces deux lettres sont les initiales du constructeur (Soulé) et du concepteur (Yann de Kermadec) du système. Le premier a industrialisé l'invention du second, qui peut être datée de 1979.

<sup>26</sup> Une étude de faisabilité est même produite en 1987 par l'IAURIF, sous la signature de Christian Jacob : *Le SK en Région d'Île-de-France. Analyse sommaire de quelques liaisons susceptibles d'être desservies en SK*, 49 p.



1988

performances non maîtrisées : en juin 1999 le système installé à Roissy, après plusieurs années de mises au point infructueuses, est abandonné au profit d'un mini-métro automatique désormais plus classique.

Mais il n'y a pas que des innovations techniques qui jalonnent la période 1976-1988. On peut noter l'émergence d'un certain nombre d'idées, lesquelles débouchent sur des réalisations au bout d'un laps de temps qui peut avoisiner, voire dépasser, la décennie.

C'est le cas de l'extension de la Région des transports parisiens (R.T.P.), périmètre de validité de la Carte Orange découpé en cinq zones, qui couvre l'essentiel de la partie urbanisée en continu, à l'ensemble de l'Île-de-France, alors que les modifications de ses contours cherchaient jusque-là à « coller » à la progression de l'urbanisation<sup>27</sup>. Cette idée, émise pour la première fois de façon officielle en février 1977<sup>28</sup> et contestée par les tenants d'une urbanisation maîtrisée, sera finalement mise en œuvre en 1991 avec le passage à huit zones.

Il en est de même du retour du tramway en Île-de-France : suite logique du concours Cavaillé de 1975, cette proposition fait l'objet d'une étude de l'IAURIF (commandée par la DREIF) dont la première note paraît en janvier 1977<sup>29</sup>. Comme le département de Seine-Saint-Denis se révèle être un fervent soutien du tramway, c'est très logiquement par le Nord que les études détaillées de faisabilité débutent, à la charnière entre les décennies 1970 et 1980<sup>30</sup>. Un axe principal est déterminé : la rocade Nanterre - Gennevilliers - Saint-Denis - Bobigny. La RATP entre alors en jeu, et produit les documents nécessaires pour les étapes suivantes<sup>31</sup>, jusqu'à l'ultime version qui sera soumise à enquête publique, sur le tronçon Saint-Denis - Bobigny. L'ouverture de cette première ligne intervient en juillet 1992. C'est un événement important dans la mesure où elle permet de tester en grandeur réelle une initiative conjointe de la RATP et d'une collectivité territoriale.

### **Le retour du tramway en Île-de-France**

Ce retour n'a rien d'évident : le concours lancé en 1975 par le secrétaire d'État aux Transports Marcel Cavaillé ne visait en rien l'Île-de-France, pour laquelle les acteurs politiques

<sup>27</sup> Depuis 1959, trois décrets, rapprochés dans le temps, ont modifié le périmètre de la R.T.P., en août 1970, juillet 1972 et avril 1975. Ces extensions prenaient la forme de « doigts de gant » de plus en plus accentués le long des voies ferrées.

<sup>28</sup> Délibération du conseil régional en date du 15 février 1977.

<sup>29</sup> Christian Jacob, *Recherche de sites pour l'implantation du tramway en Région d'Île-de-France, note de travail n° 1*, Paris, IAURIF, janvier 1977, 52 p.

<sup>30</sup> Christian Jacob, Pierre Moïse, Danielle Coupeaux, *Réseau de tramway moderne en banlieue Nord ; faisabilité géométrique du réseau ; note de travail n° 1*, Paris, IAURIF, juin 1980, 151 p.

<sup>31</sup> Le Conseil d'administration de la régie a à connaître du projet en 1983, sous la forme d'un schéma de principe co-réalisé par les services d'études de la RATP et la D.D.E. de la Seine-Saint-Denis.

1988

de l'époque ne prévoient que des modes lourds comme le métro ou le RER, ou à la rigueur des modes légers « exotiques ».

L'émergence du projet Saint-Denis–Bobigny semble donc tout devoir à un concours de circonstance, ainsi que le montre Jean-Marc Offner<sup>32</sup>. Après le premier échec d'*Aramis* sur la « rocade expérimentale sud » exposé plus haut, le problème de l'équipement des liaisons de banlieue à banlieue, pour lesquelles il apparaît que la fréquentation ne justifiera pas dans l'immédiat des investissements lourds, se pose plus que jamais. L'expérience des couloirs réservés pour autobus déjà réalisés n'est pas de nature à convaincre de l'intérêt de cette solution. L'IAURIF, le département de la Seine-Saint-Denis et la RATP adhèrent à l'idée que seule la version moderne du tramway alors en cours de réalisation à Nantes et en projet à Grenoble est de nature à répondre efficacement aux besoins. La réalisation programmée de la A 86 entre l'A 1 et la A 3 laisse entrevoir des possibilités d'occupation d'une partie de l'emprise de la N 186 dont la ligne Saint-Denis-Bobigny suit le tracé sur la quasi-totalité de son parcours. Enfin, la convergence politique réalisée en 1981 entre le ministre des Transports (Charles Fiterman), le président de la RATP (Claude Quin) la majorité des élus du conseil général et les maires de l'ensemble des communes desservies (tous communistes) constitue un facteur extrêmement favorable à l'éclosion du projet. Son inscription dans le Contrat de plan État-Région est acquise en 1984.

Le projet est remis en cause lors de l'alternance politique de 1986, le nouveau gouvernement et la région s'accordant pour proposer une solution d'autobus en site propre. Les élus locaux et départementaux lancent alors une vigoureuse campagne de protestation qui est entendue par l'échelon central après une nouvelle alternance politique en 1988. Le tramway se trouve relancé avec une participation financière du département (7,2 % du coût total), ce qui lui confère un caractère inédit en Île-de-France.

L'intérêt des collectivités locales et du département tient essentiellement au fait que le tramway est perçu comme un outil de requalification urbaine. L'environnement immédiat de la ligne est conçu de façon à conférer une identité forte à son tracé, et à valoriser les espaces traversés. En fait, chaque niveau de gestion du territoire a vu à son échelle dans ce tramway un intérêt particulier, et se l'est donc approprié. Ce n'est pas forcément cette configuration que l'on a retrouvé quelques années plus tard lors de la réalisation de la ligne T2 (La Défense-Issy), cette dernière n'étant en rien un outil de mise en cohérence d'un espace urbain décousu.

---

<sup>32</sup> Jean-Marc Offner, « Le tramway Saint-Denis-Bobigny entre enjeux et usages : la décision à l'épreuve du territoire », *Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, 1999, p. 137-143.

1988

La première référence au co-voiturage en région parisienne date du tout début de la décennie 1980. Il s'agit de rechercher les perspectives de transposition d'expériences étrangères. À la demande de la DREIF, une étude a été réalisée par le cabinet I.C.S. Conseils en 1982<sup>33</sup>. Trois terrains étaient concernés : des parkings à créer à proximité d'échangeurs autoroutiers en grande couronne, les parcs de rabattement des gares SNCF et RER, ainsi que les entreprises. Treize ans plus tard, une longue grève des transports publics en région parisienne a ramené cette question sur le devant de la scène. Mais les réalisations restent à ce jour isolées et fragiles.

Le début de la décennie 1980 est aussi pour la RATP une période de lancement de nombreux axes de recherche sous l'appellation *Réseau 2000*. L'année charnière dans ce domaine est 1982 avec la mise en place de deux groupes de travail interdirections, chargés respectivement de poser les premières bases conceptuelles d'une relance de la recherche interne et d'en définir les modalités d'organisation. Leurs travaux débouchent sur un projet à long terme, dévoilé au début de l'année 1983<sup>34</sup>. Il s'agit en premier lieu de mener une recherche prospective transversale prenant en compte un « système global » associant des aspects techniques, socio-économiques, organisationnels, etc. Son objectif est d'imaginer le système de transport francilien des années 2000 compte tenu des évolutions à prévoir dans tous les domaines énoncés. En plus des travaux à réaliser en interne, les apports de nombreuses disciplines sont sollicités et le groupe de pilotage de *Réseau 2000*, noyau de la future cellule prospective, commande de nombreuses études au monde universitaire et à des organismes de recherche tant publics que privés. Les investigations portent aussi bien sur le fonctionnement de l'entreprise elle-même que sur les comportements des usagers, les innovations techniques, les mutations de la ville ou les règles de fonctionnement des réseaux.

Le principal apport de *Réseau 2000* aura été de montrer les interactions entre la ville et les réseaux, notamment au niveau des points de desserte. De là découlera la conception d'un nouveau type de station, « lieu transitoire des échanges fonctionnels et symboliques entre le "réseau" et la ville, support des services et des images que le "réseau" pourra dans l'avenir négocier avec sa clientèle, compte tenu de la diversification grandissante de celle-ci »<sup>35</sup>. L'automatisation est notamment vue comme un facteur de « déprofessionnalisation » des agents RATP et de recul de la maîtrise du territoire du réseau. La ville entre de plus en plus dans le métro, ses problèmes également. Le simple usage d'un moyen de transport cède la place à des comportements très diversifiés : commerces ambulants, spectacles éphémères, mendicité, etc. De clos, monovalent et réglementaire, l'univers du métro devient beaucoup plus « poreux » et plus

<sup>33</sup> ICS Conseils, *Étude de faisabilité d'expériences Carpool en Île-de-France*, Paris, DREIF, 1982, 34 p.

<sup>34</sup> Edith Heurgon, Jean-Pierre Ragueneau, « La relance de la recherche à la RATP, le projet de recherche "Réseau 2000" », *RATP Études Projets*, avril-juin 1983, p. 18-23.

<sup>35</sup> Georges Vignaux, « Réseau 2000 : première phase 1983-1984 ; parcours des recherches », *RATP Etudes Projets*, janvier-mars 1985, p. 5-21.

1988

complexe<sup>36</sup>. Le terrain est ainsi balisé pour le discours que la régie tiendra au plus haut niveau à partir de la présidence de Christian Blanc, quelques années plus tard.

Les travaux sur les réseaux débouchent pour leur part sur une approche plus complexe de la gestion et du développement des services de la RATP. La vision de la desserte par ligne cède la place à un réseau hiérarchisé et maillé dont il appartient à l'exploitant de mesurer l'efficacité globale. C'est en application de ces principes, et avec l'aide d'outils informatiques comme le logiciel *Retis*, que sont mises en œuvre à partir de 1987 des restructurations par secteurs du réseau d'autobus sous l'appellation *Autrement Bus*<sup>37</sup>. La première zone touchée en octobre 1988 comprend cinq communes du Sud des Hauts-de-Seine : Bagneux, Clamart, Châtillon, Fontenay-aux-Roses et le Plessis-Robinson. Les lignes d'autobus y sont restructurées de manière à éviter de trop longs parcours communs et un certain nombre de « points-clés » où peuvent s'opérer des correspondances entre lignes (chose tout à fait inédite en banlieue) sont implantés en des lieux jugés stratégiques. Par la suite, l'essentiel du réseau de surface hors Paris a été remodelé ainsi secteur par secteur.

C'est donc une période où projets et concepts bouillonnent, avec la bénédiction des services d'études régionaux qui testent avec bonne grâce les différentes propositions. Mais, comme nous l'avons vu, les décisions de réalisation tardent, et les effets de la vague d'investissements de la décennie 1970 s'estompent au fur et à mesure des inaugurations, sans qu'autant de nouveaux projets ne prennent la relève. Que se passe-t-il donc du côté des décideurs politiques et des planificateurs ? Le dispositif institutionnel est-il approprié aux enjeux franciliens ? Quelle est sa capacité d'adaptation aux mutations régionales ?

## LA PLANIFICATION STAGNE SUR FOND DE DÉCENTRALISATION

La période 1976-1988 débute par une réforme importante, qui met en place un dispositif institutionnel et décisionnel appelé à durer jusqu'en 2001. L'attente vaine d'une nouvelle transformation de ce cadre est un des fils directeurs de la seconde moitié de la décennie 1980 et, bien entendu, de la décennie suivante. Elle est d'autant plus forte que la Région Île-de-France prend une place, notamment en ce qui concerne leur financement, qui n'est guère en rapport avec ses pouvoirs réels en matière d'organisation des transports. La décentralisation la dote d'organes désormais élus à partir de 1986. Mais cette même décentralisation a donné davantage de pouvoirs

<sup>36</sup> Georges Amar, « Jalons pour une prospective : en quatre fiches, les premiers résultats et les pistes de recherche du projet Réseau 2000 », *RATP Études Projets*, 2<sup>e</sup> trimestre 1986, p. 21-36.

<sup>37</sup> Voir entre autres à ce sujet Pascale Legendre d'Anfray et Agnès Sander, « Les points de correspondance entre autobus en région parisienne : changement stratégique et permanence », *Transports Urbains*, n° 78 (janvier-mars 1993), p. 25-28 ; Jean-Marc Offner et Agnès Sander, *Les points clés d'Autrement Bus, des théories à la pratique*, GDR « Réseaux », CNRS / RATP, Unité Prospective, 1990.

1988

aux communes qui n'hésitent pas à mener des politiques d'urbanisme ambitieuses et à modifier à la longue la répartition des habitants et des activités, tout en concurrençant des villes nouvelles qui perdent progressivement leurs spécificités. On peut donc se demander légitimement, à la fin des années 1980, qui a vraiment le pouvoir en matière d'aménagement en Île-de-France et quels sont les principes de son exercice.

### **Un dispositif institutionnel modifié mais insatisfaisant**

La loi n° 76-394 du 6 mai 1976 portant création de la Région Île-de-France tend à la rapprocher du droit commun défini en 1972, mais en apportant à celui-ci des nuances non négligeables.

Ainsi que le remarque Marie-Hélène Cardot<sup>38</sup>, les missions de la nouvelle région sont plus larges que celles de ses consœurs préexistantes. C'est notamment le cas pour ce qui concerne le développement culturel, la coordination des investissements d'intérêt régional réalisés par les établissements publics et les sociétés d'économie mixte, la définition de la politique des espaces verts et des forêts et la politique régionale de circulation et de transports des voyageurs. Ces attributions étendues supposent une autonomie de décision et des moyens financiers en proportion qui ont, l'une comme les autres, cruellement manqué aux élus régionaux.

Le conseil régional, dirigé par Michel Giraud<sup>39</sup>, se prend pourtant au jeu en établissant dès sa première session de très ambitieuses « propositions pour une politique contractuelle » et en demandant au préfet Lanier de faire effectuer douze études. Ce dernier, qui considère en tant que représentant de l'État ne pas avoir d'ordres à recevoir de la Région, traîne les pieds, et adopte une attitude plus défensive que coopérative. Par ailleurs, les moyens de financement et la mise en place de conditions concrètes d'exercice des pouvoirs de l'institution ne sont pas à la hauteur des ambitions exprimées par la loi de 1976.

Dans le domaine des transports, la loi du 10 juillet 1964 qui établit une certaine prééminence de l'État que les lois de finances autorisent à donner un caractère prioritaire à des réalisations et à établir la clé de répartition des financements, n'a pas été abrogée alors qu'elle est en contradiction flagrante avec les dispositions de la loi de 1976. De plus, le S.T.P. n'est pas dessaisi des importants pouvoirs de décision<sup>40</sup> qui lui ont été conférés par l'ordonnance du 7 janvier 1959 par laquelle il avait été créé. Il ne figure pas davantage sur la liste des organismes

<sup>38</sup> *La politique d'aménagement en Région Île-de-France depuis la création du District*, thèse de doctorat d'État, université de Paris II, 1978, p. 235 à 248.

<sup>39</sup> Ce dernier sera resté à la tête de la Région de 1976 à 1986, puis de 1991 jusqu'aux élections régionales de 1998, ce qui manifeste une grande stabilité de l'institution. L'interim a été assuré par Pierre-Charles Krieg.

<sup>40</sup> À savoir la détermination de la consistance des dessertes, la désignation des exploitants, la tarification, la prise en considération des projets d'investissement, la réalisation des parcs de stationnement d'intérêt régional, etc.

1988

contrôlés par la Région. Enfin, ni la SNCF ni la RATP ne figurent sur la liste des établissements publics et sociétés d'économie mixte sur les investissements desquels la Région jouit d'un droit de regard.

La compétence régionale en matière de transports est donc fortement atténuée. La Région doit compter avec quatre autres acteurs forts : l'État qui détient le pouvoir exécutif régional en nommant le préfet de région, la moitié des titulaires de sièges au S.T.P., qui est maître des autorisations d'investissement des entreprises publiques via le F.D.E.S.<sup>41</sup> et, éventuellement, des clés de répartition du financement ; le S.T.P., qui garde d'importants pouvoirs de décision et où aucun représentant de la Région ne siège, ainsi que les deux grandes entreprises publiques de transport qui dépendent à la fois de l'État et du S.T.P. et qui n'ont aucun compte à rendre à la région. Le schéma ci-dessous traduit bien la complexité du système d'acteurs et la relativisation des pouvoirs de la Région.

---

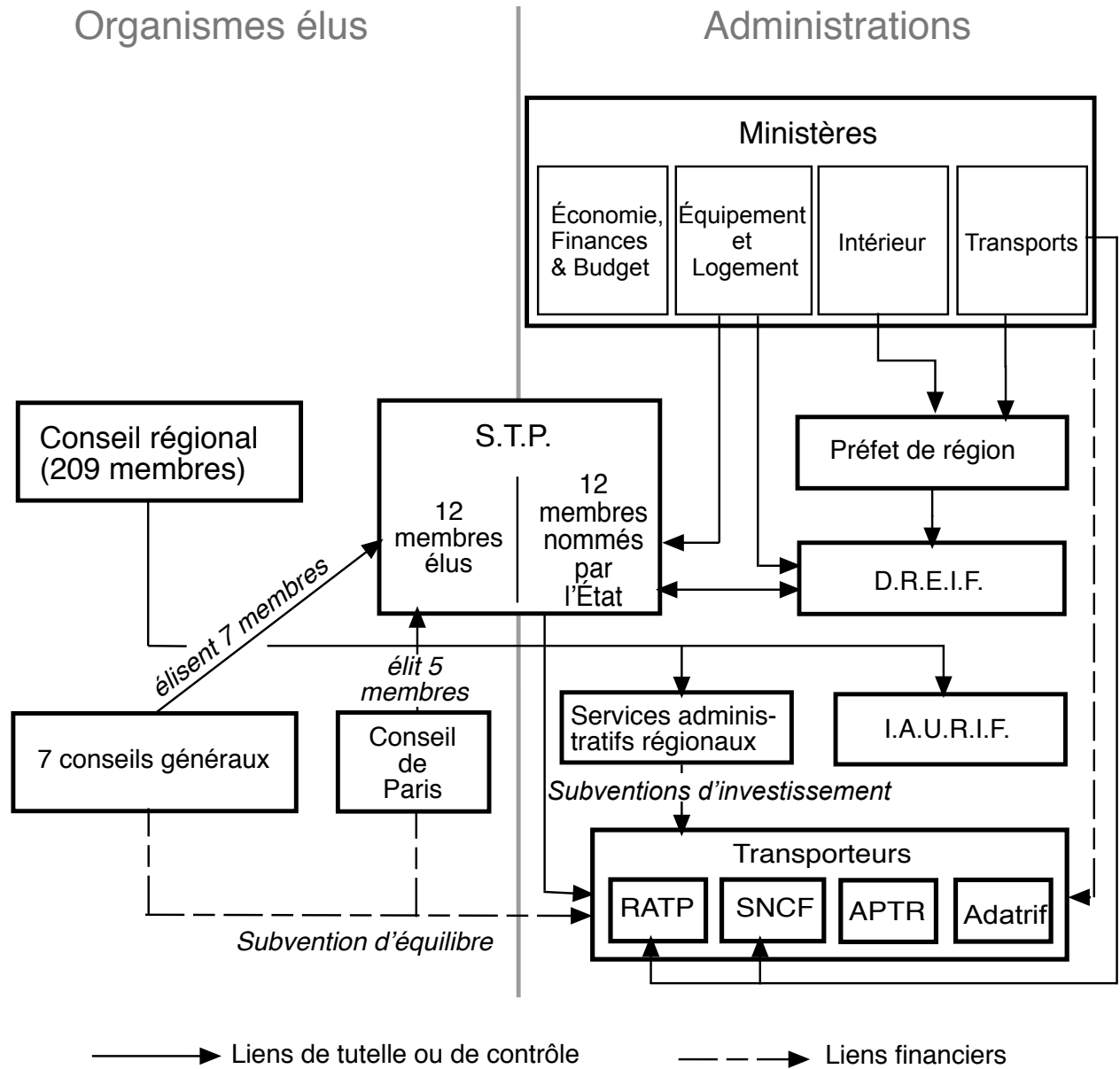
<sup>41</sup> Fonds de développement économique et social.

1988

Figure 7.3. Le jeu d'acteurs à partir de 1976.

Source : IAURIF

©Pierre Zembri, 2000.

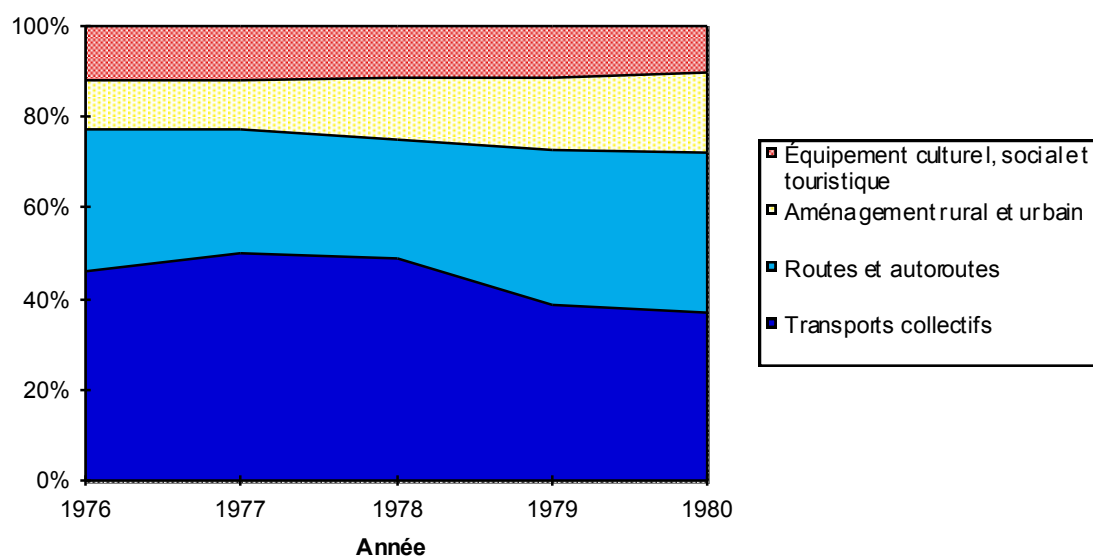


1988

En matière financière, le conseil régional est contraint jusqu'aux lois de décentralisation, par le volume des transferts financiers déterminé par l'État. De plus, la nouvelle institution est comptable dans ses premiers temps des engagements pris par le District avant sa disparition. Elle parvient cependant à consacrer, bon an mal an, 70 à 75 % de ses dotations au développement des transports (infrastructures routières et transports collectifs). On note une relative décroissance de la part des transports collectifs, mais qui ne s'effectue pas forcément au bénéfice des infrastructures routières : l'aménagement rural et urbain voit sa part se renforcer notablement.

Figure 7.4. Répartition des investissements de la Région Île-de-France entre 1976 et 1980

Source : conseil régional. A titre indicatif, le budget régional pour 1976 atteignait 1,828 milliard de francs courants



L'idée d'une réforme du S.T.P. était contenue implicitement dans l'article 6 de la loi de 1976 précitée. Elle s'est heurtée à la crainte de la part de l'État d'une perte de son influence dans la région la plus peuplée du pays, de surcroît siège du gouvernement. Il ne faut pas négliger non plus le fait que l'État est le principal financeur des transports parisiens, en fournissant notamment, depuis 1959, 70 % de l'indemnité compensatrice.

Les propositions de réforme qui se sont succédé à partir de 1976 ont visé à la fois les aspects institutionnels et les aspects financiers du dispositif, ces deux domaines étant indissociables. Le retrait de l'État de la gestion des transports parisiens suppose corrélativement un désengagement financier. Or, à qui d'autre faire supporter l'effort financier considérable du contribuable national en faveur des transports d'Île-de-France, effort qui croît fortement en valeur absolue dans la période 1981-1986, puis à nouveau à partir de 1991 tout en diminuant en valeur

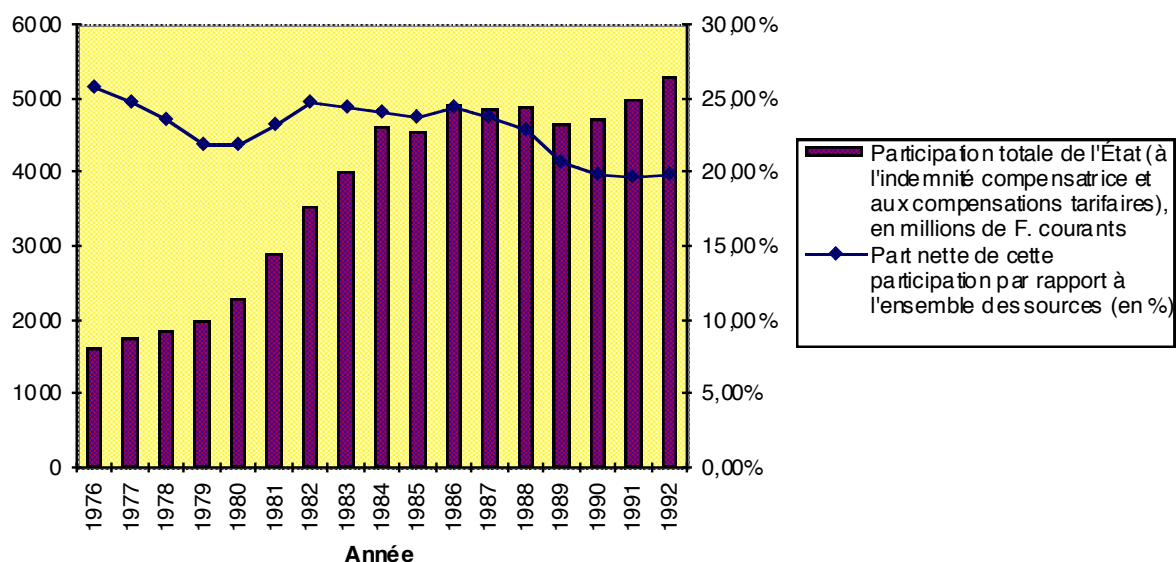


1988

relative comme le montre la figure 7.5 ? C'est essentiellement sur les employeurs que repose cet effort dans la décennie 1980, avec notamment le remboursement de 40 % de la carte orange des salariés à compter de 1982 : leur part nette dans le financement du fonctionnement passe de 22 % en 1974 à 32,6 % en 1992. Pendant ce temps, la part nette des usagers reste constante, autour de 30 %. Ils seront mis à contribution par des augmentations tarifaires nettement supérieures à l'inflation dans la décennie 1990.

Figure 7.5. Le financement public du fonctionnement des transports collectifs franciliens entre 1976 et 1992.

Source : S.T.P., *Quelques chiffres*, 2<sup>e</sup> édition, 1993.



Les projets de réforme du S.T.P., tous avortés, sont les suivants<sup>42</sup> :

<sup>42</sup> Source : Hasni Jérèdi, Jean-Marc Offner, *Histoire de la non-réforme du Syndicat des transports parisiens*, Noisy-le-Grand, GDR « Réseaux » CNRS, juillet 1992, 36 p. + annexes.

	Volet institutionnel	Volet financier
Plan Le Theule (1979)	Remplacement des représentants de l'État au C.A. du S.T.P. par des représentants de la Région, en nombre supérieur à ceux des départements	Contribution de l'État bloquée à son niveau de 1979, puis réduite d'un trentième par an à partir de 1982. La Région et les départements financent respectivement 70 % et 30% du solde.
Projet Fiterman (1981)	Remplacement du S.T.P. par un syndicat mixte associant à parité Région et Départements. L'État garde la maîtrise du financement.	Financement paritaire (50/50) du déficit du S.T.P. Une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) devait être transférée par l'État au S.T.P. en compensation de son désengagement.
Projet Collet (1987)	Entrée de la Région dans le C.A. du S.T.P. sans que l'État n'en sorte, ni que le rôle des deux partenaires préexistants ne soit modifié.	Fixation des tarifs par le S.T.P. sur la base des coûts réels ; augmentation du versement transport (nouveaux taux entre 1,2 % et 2 %) et règlement à part des problèmes relatifs aux régimes de retraite de la SNCF et de la RATP.

Les facteurs de remise en cause de ces trois projets sont divers. Le plan Le Theule échoue essentiellement à cause de la diminution annoncée de la contribution de l'État, en l'absence de tout transfert financier, dans une période de croissance régulière de l'indemnité compensatrice. Du fait de l'opposition des élus régionaux, le projet n'a même pas été soumis au parlement.

Le plan Fiterman, qui recueille l'accord de tous les partenaires, est pourtant ajourné du fait du départ des ministres communistes du gouvernement en 1984. C'est donc une cause exogène qui bloque le processus de décision. Le même type de cause fait avorter le projet présenté par Michel Rocard en 1990, fondé sur les mêmes principes que la proposition de Charles Fiterman.

Quant au projet Collet, c'est la répartition des pouvoirs au sein du S.T.P. qui y pose un problème, de même que la répartition des contributions de chaque partie prenante. On retombe donc dans le cas d'une forte opposition au projet qui l'empêche d'aboutir.

On retiendra de ces échecs successifs que la solution qui paraît la plus satisfaisante aux yeux de tous est un maintien de l'État au C.A. du S.T.P. et, donc, de la plus grande part de sa contribution financière au fonctionnement et à l'investissement, tout en y faisant entrer la Région. L'État justifie également son maintien par le fait qu'il contrôle à la fois l'aménagement de la région, les entreprises publiques et l'évolution des tarifs. Quant à la Région, son intégration se justifie pleinement par son importante participation financière à des investissements que, pour l'instant, elle ne décide pas. Ce serait de surcroît une application logique de l'article 6 de la loi du 6 mai 1976 déjà cité. Le compromis, qui sera trouvé beaucoup plus tard, parvient à associer ces deux éléments de solution, mais il arrive plus de vingt ans après l'installation de la Région.

### **Des actions de planification réduites au strict minimum**

Alors que le nombre de mises en service de nouvelles lignes de transports collectifs atteint un record inégalé, la planification marque le pas. Après une révision limitée du SDAURIF en 1982, qui touche essentiellement son volet routier, on entre dans une période d'atermoiements au cours de laquelle les rares décisions se prennent à la faveur d'événements créés par d'autres acteurs que ceux qui interviennent habituellement dans l'organisation des transports franciliens. Les organismes d'études se mobilisent pour travailler à des projets qui traînent en longueur comme des rocade de transports collectifs et, parfois, pour répondre à des commandes pressantes mais sans suite comme la candidature de Paris à l'organisation de Jeux olympiques ou d'une Exposition universelle. Parallèlement, les vrais acteurs de l'aménagement depuis la décentralisation, c'est-à-dire les communes, multiplient les réalisations désordonnées.

La révision du SDAU de 1982 plonge ses racines dans des réflexions engagées au sein de la Région entre 1979 et 1980. Cette dernière ne s'est pas vraiment approprié la révision précédente de 1976 adoptée en même temps que sa propre naissance, qui lui paraît déjà dépassée du fait de modifications substantielles des évolutions démographiques revues à la baisse, et des conditions du développement économique régional : la crise est passée par là. Il ne s'agit pas de remettre en cause les partis fondamentaux d'aménagement, mais d'adapter les objectifs aux perspectives, dans la continuité des révisions limitées déjà opérées en 1969 et en 1976. Par ailleurs, un bilan de quinze années d'aménagement volontariste de l'Île-de-France, qui figure en préambule du projet de SDAU établi en 1980, fait apparaître certaines insuffisances : les relations

1988

de banlieue à banlieue sont mal assurées<sup>43</sup>, les nuisances s'accroissent (bruit, pollution, etc.) et la crise de l'énergie impose d'utiliser désormais au mieux les ressources existantes.

Les hypothèses de croissance sont désormais peu optimistes : on table sur une population régionale comprise à l'horizon 2010 entre 9,3 et 11 millions d'habitants, ce qui revient à prévoir comme hypothèse « basse » une baisse de population ! De ce fait, la crainte d'un surdimensionnement des équipements se fait jour, dans un contexte économique qui n'incite pas à la dépense.

Dans le domaine des transports, c'est le réseau autoroutier qui fait les frais de cette prudence : priorité est donnée à l'achèvement de la A 86 au détriment des radiales dont certaines sont abandonnées. La conception des rocade les plus éloignées du centre doit se faire « dans un souci de réalisme et d'économie »<sup>44</sup>. Les transports collectifs sont par contre valorisés, notamment en zone centrale : la construction du RER et les prolongements de métro doivent être poursuivis dans un souci de complémentarité avec le réseau routier par rabattement vers les gares et stationnement dans ces dernières, des lignes de rocade doivent être développées, éventuellement en site propre et la circulation doit parallèlement être réglementée en zone centrale par la limitation de la circulation de transit et la réservation d'emprises pour la circulation des piétons et des cyclistes.

La définition du parti d'aménagement retenu est guidée par un certain pessimisme ambiant. Dès l'année suivant la révision, certains projets routiers supprimés par rapport à la version de 1976 réapparaissent, sous réserve de nouvelles études. Quant aux sites propres envisagés, ils ne parviennent pas à être concrétisés faute de consensus, les organismes d'études, à commencer par l'IAURIF, n'ayant pourtant pas démerité. N'oublions pas que l'on touche ici au domaine de la voirie communale et que l'accord de tous les maires des communes traversées est requis pour définir un tracé...

De plus, comme nous l'avons vu plus haut, plusieurs technologies concurrentes sont en lice et le choix du mode retenu finit par constituer une décision plus importante que celle de la réalisation de la ligne elle-même. Les projets abandonnés après l'échec de la technique qu'ils devaient au départ utiliser ne manquent pas : réactivation de la Petite Ceinture ferroviaire de Paris ou rocade sud en site propre par *Aramis*, etc. ; les projets retardés par une concurrence entre deux techniques non plus : la lutte entre promoteurs du métro automatique et du tramway à partir de 1985 en constitue un bon exemple. Aucune perturbation de ce type ne vient en revanche entraver le développement du réseau autoroutier régional...

<sup>43</sup> L'IAURIF a produit une réflexion sur ce thème en septembre 1979, qui conclut à la nécessité d'équiper des axes lourds de rocades sur le modèle de réalisations opérées ou prévues à Cologne et à Tokyo : Michel Hermelin et Christian Jacob, *Réflexion sur la mise à jour du SDAURIF : Faut-il des rocades de transport en commun en banlieue parisienne ?*, IAURIF, septembre 1979, 20 pages + annexe.

<sup>44</sup> Préfecture de la Région Île-de-France, *Projet de SDAURIF*, octobre 1980, p. 35 du fascicule principal.

Un petit nombre d'éléments exogènes viennent cependant modifier de façon plus ou moins conséquente l'ordonnancement du SDAURIF dans sa version de 1982. Nous ne citerons que ceux, au nombre de trois, qui ont eu des effets concrets, en laissant de côté les projets élaborés à l'occasion des candidatures parisiennes à l'organisation de grands événements et qui n'ont pas eu de suite.

La jonction des lignes T.G.V. sur le territoire de l'Île-de-France est décidée en 1985. C'est une mesure qui ne concerne *a priori* que le réseau des grandes lignes de la SNCF, dans la mesure où le but premier de l'opération est d'accélérer les relations « passe-Paris » entre villes de province. Mais la balle est saisie au bond par les acteurs régionaux qui voient là une occasion de multiplier les points d'accès au réseau T.G.V. sur le territoire de la Région, en évitant un passage jusque-là obligé par les gares parisiennes. D'où une éclosion de projets de gares-pôles d'échanges en périphérie auxquels le maître d'ouvrage n'avait pas forcément songé au départ : Marne-la-Vallée-Chessy, en liaison avec le projet *Eurodisney* abordé ci-dessous, et Roissy-Aéroport sur la branche sud-est - nord, Melun-Sénart sur la transversale sud, voire un moment Cergy-Pontoise, sur une branche nord-ouest qui n'a finalement pas été réalisée. Un intense *lobbying* du maire de Massy (M. Germon) aboutit à une gare supplémentaire à Massy-Palaiseau, sur le tracé du T.G.V.-Atlantique et à l'endroit précis où peut s'opérer via la Grande Ceinture Sud un débranchement rejoignant les T.G.V. Sud-Est puis Nord. Cette gare sert ensuite de prétexte à d'importantes opérations d'aménagement local. La nécessité d'établir plusieurs points de jonction entre le réseau RER et le T.G.V. apparaît évidente dans un second temps, ce qui justifie des prolongements supplémentaires.

Le projet *Eurodisney* est lancé en 1986, avec la candidature déclarée de l'Île-de-France à l'implantation du premier parc d'attractions de la firme nord-américaine de loisirs. Face à une concurrence acharnée et parfois mieux dotée du point de vue du climat - pensons par exemple à Barcelone - Paris, ou plutôt Marne-la-Vallée, l'emportent grâce à un dossier de candidature où les transports jouent un rôle éminent, avec près de 900 millions de francs (courants) d'investissement promis : une bretelle de la A 4 vers le parc ainsi que divers remaniements de la voirie locale, un prolongement de la ligne A du RER de 12 kilomètres dans un milieu encore très rural et la construction d'une gare T.G.V. sur la jonction entre les lignes Sud-Est et Nord. Si la réalisation est conforme au SDAU, puisqu'on se situe sur le territoire d'une ville nouvelle, elle oblige à anticiper de beaucoup le développement des infrastructures par rapport au développement réel de Marne-la-Vallée<sup>45</sup>, ce qui laisse subsister entre Torcy et Chessy un « trou » encore rural, parcouru par des axes lourds qu'il ne contribue guère à alimenter.

---

<sup>45</sup> Lequel présente la particularité de s'opérer par construction de pôles successifs le long d'un axe est-ouest, éloignés de quelques kilomètres, ce qui correspond à une interstation du RER qui est construit parallèlement, et à l'intervalle entre deux sorties d'autoroute sur les deux axes parallèles qui encadrent la ligne ferroviaire.

1988

La décision de réaliser une ligne de métro léger automatique *Orlyval* entre la gare RER d'Antony et les aéroports d'Orly ne vient pas non plus en application du SDAURIF. Elle obéit de surcroît à des causes qui sont d'abord politiques, au lendemain d'une alternance politique majeure au niveau national. Il ne s'agit donc pas de répondre de façon rationnelle à l'expression d'une demande ni de contribuer à une meilleure structuration de l'espace régional. Prise à l'écart des circuits d'instruction et de décision habituels dans le but d'introduire le secteur privé dans l'exploitation d'une ligne de transports collectifs, elle a pour conséquences une banqueroute retentissante de l'exploitant, fin 1992, et une reprise de l'exploitation de la ligne par la RATP, ce qui aboutit à l'effet inverse de celui recherché en 1988 par le gouvernement.

### ***Orlyval* : une décision difficile à assumer**

La décision de réaliser cette ligne de métro automatique longue de 6 000 mètres est avant tout politique. Elle est prise par le premier gouvernement de cohabitation issu des élections législatives de 1986, soucieux de montrer que le transport public n'est pas forcément un gouffre financier quand il est géré par le secteur privé.

Le choix de la liaison à mettre en concession tient au caractère hautement solvable de la clientèle attendue et aux conclusions d'un rapport de 1986 établi par le vice-président du S.T.P. à la demande du ministre des Transports. Il conclut à l'intérêt d'une nouvelle ligne entre la capitale et l'aéroport d'Orly, en raison de la saturation croissante de l'autoroute A 6 et de la qualité médiocre des prestations de la SNCF sur la ligne C du RER à partir de laquelle une navette routière *Orlyrail* permet de joindre les aéroports<sup>46</sup>.

Un appel à la concurrence est donc organisé en 1987 par le S.T.P. en vue d'une concession de travaux publics d'une durée de trente ans, aux risques et périls du concessionnaire et sans engagement du concédant en ce qui concerne les évolutions de l'offre des services concurrents et du nombre des passagers aériens<sup>47</sup>. Trois réponses sont rendues, dont une (une liaison Villejuif-Orly) est assez rapidement abandonnée par ses promoteurs. Restent donc en lice les consortiums Cofiroute-SNCF et Matra-Indosuez<sup>48</sup>, le premier proposant une courte antenne ferroviaire permettant aux trains de la ligne C d'accéder aux aéroports, le second une ligne de métro léger de type VAL entre Antony (ligne B du RER) et Orly.

C'est le projet de VAL qui est retenu par le S.T.P. en raison d'une meilleure fiabilité de la solution proposée, de temps de parcours plus faibles, de fréquences plus importantes et de

<sup>46</sup> La rupture de charge s'effectue en gare de Pont-de-Rungis.

<sup>47</sup> Précision très utile apportée par le rapport général 1995 de la Cour des comptes, p. 143.

<sup>48</sup> La Cour des comptes relève dans son rapport 1995 (*ibid.*) qu'Air Inter soutenait le consortium Matra-Indosuez, ce qui pouvait s'expliquer par des rivalités notoires entre la compagnie aérienne intérieure et la SNCF. Ce point est aussi évoqué dans l'ouvrage de Bernard Félix, *Le VAL : histoire d'un nouveau moyen de transport*, Strasbourg, Éditions Ronald Hirlé, 1993, p. 245.

1988

l' » intérêt industriel et technologique » du recours au système VAL en région parisienne<sup>49</sup>. La concession est approuvée en avril 1988 et la ligne est mise en service en octobre 1991.

Mais les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances, au point de compromettre l'équilibre financier du montage initial en quelques mois. Alors que le concessionnaire tablait sur 4 millions de passagers annuels pour équilibrer ses comptes, la fréquentation se stabilise après une pointe initiale liée à l'effet de nouveauté autour d'un million de passagers en rythme annuel. En décembre 1992, il faut se rendre à l'évidence : l'exploitation est structurellement déficitaire. À l'issue d'une négociation avec le S.T.P., ce dernier devient propriétaire des installations dont il confie la gestion à la RATP. Les banques qui avaient consenti 1,5 milliards de francs de prêts doivent abandonner entre 700 millions et 1,1 milliard de francs selon les résultats dégagés ultérieurement. À ce prix, un léger équilibre financier est possible dès 1994.

Cet échec exemplaire a donné lieu à une recherche de responsabilités assez fébrile qui a visé tour à tour l'INRETS<sup>50</sup>, qui avait effectué les études de trafic sur commande du consortium Matra-Indosuez et selon les hypothèses demandées par ce dernier, la RATP accusée de concurrence déloyale du fait de la modernisation de la navette *Orlybus* et d'une campagne vigoureuse de communication sur ce concurrent qui aurait dû disparaître, les Aéroports de Paris et bien d'autres. Les vraies raisons de cet échec<sup>51</sup> tiennent plutôt dans une mauvaise estimation de l'impact négatif de la rupture de charge imposée à Antony, l'absence de prise en compte dans les prévisions de trafic des modes concurrents dont les promoteurs d'*Orlyval* devaient penser qu'ils s'effaceraient et la prévision très optimiste d'un report modal des utilisateurs de l'automobile alors que le VAL n'a capté que des utilisateurs des transports collectifs préexistants.

<sup>49</sup> Ce n'est pas la première fois que Matra cherche - en vain - à implanter le VAL en région parisienne afin de mieux assurer ses ventes à l'étranger. Mais la victoire dans l'appel d'offres sur la desserte d'Orly n'est vécue que comme une demi-victoire par l'industriel : « Le choix de la solution du VAL pour Orly en 1988 fit bien plaisir à Matra et lui apporta une vitrine en région parisienne, utile vis-à-vis de l'étranger. Mais ce n'était pas un contrat de la RATP, seulement une assez courte liaison aux portes de la capitale, réalisée par un maître d'ouvrage privé sous le contrôle du syndicat des transports parisiens » (*ibid.*, p. 245). Quelques années plus tard, la participation de Matra au projet Météor vaut au même auteur des réflexions désabusées sur le « lamentable gâchis » que constitue le développement d'un nouveau matériel sous la houlette des ingénieurs de la RATP alors que Matra était en mesure de fournir un produit adapté et déjà développé (*ibid.*, p. 246-247).

<sup>50</sup> Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité.

<sup>51</sup> Il y a parfaite convergence sur ce point entre les personnes que nous avons interrogées à ce sujet (Jean Macheras, Alain Neveu) et l'analyse de la Cour des comptes.

Autre élément venant perturber le bel ordonnancement des SDAU successifs, mais ce n'est pas le moindre, la décentralisation installe dans le paysage francilien 1 281 aménageurs du territoire régional : les maires. Les communes deviennent en effet maîtresses de leur urbanisme et, par là même, du principe ainsi que du rythme d'ouverture de nouveaux terrains à l'urbanisation. Elles constituent de ce fait autant de lieux de micro-décisions rendant à terme inefficace une planification à l'échelle régionale, dont le législateur n'a pas souhaité qu'elle soit opposable aux tiers. L'extrait d'article ci-après montre bien l'évolution importante que connaît la région parisienne au cours des années 1980 :

« Il arrivait parfois qu'un fonctionnaire quitte l'atelier bourdonnant d'activité où se faisaient et se refaisaient ces SDAU, et aille faire un tour sur place. Ce qu'il voyait était inquiétant : bien sûr, certains maires conciliants se souvenaient volontiers avoir aperçu des documents coloriés ; mais la chose qui comptait était le Plan d'occupation des sols, seul document légal, élaboré sous la responsabilité de la Mairie [...]. On a donc continué tranquillement à construire en dehors des villes nouvelles et des « pôles » ; les résidences principales (mais non les emplois) ont crû de façon soutenue dans les six « zones naturelles d'équilibre » et dans les villes périphériques petites ou moyennes ; le front urbain a progressé régulièrement vers les zones boisées (en Seine-et-Marne notamment) ; une urbanisation parasite (habitat et centres commerciaux) s'est développée à grande échelle le long des principaux axes de communication, qui n'étaient pas prévus pour cela. Le fonctionnaire en question découvrait même de véritables villes-champignons là où il y avait du vert sur sa carte<sup>52</sup>. »

Le contrôle *a posteriori* des actions des collectivités décentralisées par le préfet conduit à l'obligation d'entériner de nombreuses décisions déjà suivies d'application non conformes au SDAU que les délais de procédure rendent inévitables. Ainsi, en 1991, le Conseil d'État annule 45 ZAC<sup>53</sup> dans les Hauts-de-Seine pour cause d'incompatibilité avec le SDAURIF. Mais logements et bureaux sont déjà achevés et occupés lorsque le jugement tombe. Encore ont-ils le mérite de se situer en zone dense de l'agglomération.

Car l'essentiel de l'action éparpillée de communes en quête de ressources fiscales supplémentaires se traduit par une expansion extrêmement importante du périurbain, ensemble de constructions discontinues créant des espaces urbanisés de très faibles densités, impraticables sans l'automobile et rendant illusoire toute desserte en transports collectifs. L'éloignement des actifs par rapport à leur lieu de travail, rendu possible par de très importantes améliorations du

---

<sup>52</sup> Jean Macheras, « Quelle politique de déplacements en Île-de-France ? », *Transports urbains*, n°71 (avril-juin 1991), p. 19-24.

<sup>53</sup> Zones d'aménagement concerté, opérations menées à l'initiative des communes dans un cadre réglementaire *ad hoc*, hors des contraintes du POS.



1988

réseau routier, crée une mobilité supplémentaire sans réelle perte de temps. Ainsi, entre les enquêtes globales de transport de 1982 et de 1994, la distance parcourue par personne augmente de 30 % (elle passe de 17,5 km à 22,8 km), le temps passé en déplacements chaque jour reste à peu près constant (55,4 minutes en 1982, 54,5 minutes en 1994), ce qui ne peut s'expliquer que par un accroissement de 30 % de la part de l'automobile (de 48,5 % à 63,3 %). En effet, seul le mode individuel peut permettre une telle accélération des flux.

Cette vitesse accrue des déplacements compense donc la baisse croissante de densité de l'agglomération, ce qui permet à la tache urbaine francilienne d'atteindre voire même de dépasser les limites de la Région Île-de-France dans ses secteurs nord<sup>54</sup>, ouest et dans une moindre mesure sud-ouest.

Mais le pouvoir des maires ne s'applique pas qu'à la construction. Il s'exerce aussi sur l'aménagement et l'occupation des voiries. Qu'un maire s'oppose à la réalisation d'un site propre pris en considération par le S.T.P. ou qu'il mène une politique de développement du stationnement en zone centrale contradictoire avec les principes du SDAU, il aura tout loisir d'agir sans être désavoué. Tout aménagement lié aux transports collectifs sur voirie devient de fait d'une grande fragilité<sup>55</sup>, ce qui peut dans une certaine mesure expliquer les réticences des décideurs régionaux à développer le tramway ou des sites propres pour autobus, au bénéfice de modes guidés plus lourds passant en sous-sol. Là aussi, des micro-décisions locales peuvent au mieux retarder la réalisation de projets d'intérêt régional, au pire les compromettre irrémédiablement.

La multiplicité des intervenants rend donc la réalisation des objectifs du SDAURIF de plus en plus difficile. La volonté - sans résultat - de reprise en main de l'aménagement de l'Île-de-France par l'État sous la houlette du premier ministre Michel Rocard à partir de 1988 s'inscrit dans ce contexte peu engageant. Si elle donne lieu à quelques décisions importantes, qui parfois rompent avec les objectifs antérieurs, elle ne parvient pas à élargir la marge de manœuvre de l'État et à donner à la Région la place que cette dernière revendique de plus en plus. Il s'agit cependant d'un tournant important : les années 1990 verront émerger de nouvelles questions et de nouvelles solutions, avec une certaine redistribution des rôles.

---

<sup>54</sup> C'est celui où la frontière externe de la Région est la plus proche de Paris (environ 40 km les séparent en direction de Creil).

<sup>55</sup> Il suffit pour s'en convaincre de constater une dizaine d'années après le début de sa réalisation l'état d'inachèvement du site propre bus de la RN 305 entre la porte de Choisy et Choisy-le-Roi, interrompu encore en de nombreux endroits.