

REFLEXIONS SUR L'EXPERIENCE DE VINGT ANS
DE PLANIFICATION DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS
EN REGION PARISIENNE

par Michel BARBIER
Ingénieur en chef à la RATP

Il y a une vingtaine d'année, la période de reconstruction de l'après-guerre s'achevant, la planification des transports urbains en région parisienne renaissait dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme régional.

L'effort d'investissement intense et continu effectué depuis a doté la Région d'un système de transport en commun moderne souvent cité en exemple à l'étranger.

Quel a été, dans ces réalisations, le rôle de la planification ?

Cet article est le témoignage d'un praticien. Nous aborderons d'abord les objectifs de la planification - le pourquoi, et la démarche suivie - le comment. Puis nous examinerons comment ont évolué les priorités au cours de ces deux décennies, et fournirons quelques impressions sur la façon dont ont été effectués les principaux choix stratégiques. Enfin nous en dégagerons une appréciation sur le rôle de la planification dans les décisions et les résultats observés.

A - LES OBJECTIFS

La planification des transports urbains trouve son origine dans trois considérations fondamentales :

- En premier lieu, le réseau de transport constitue à la fois le système circulatoire et le squelette du "corps urbain".

En effet, la ville, c'est un système vivant formé par le regroupement d'un grand nombre de personnes dans un espace limité, afin de pouvoir y exercer quotidiennement des activités collectives. Mais la consommation d'espace nécessaire pour le

logement d'une part, les activités de production et de loisir d'autre part, introduisent des distances, des barrières aux contacts recherchés par les personnes : la fonction du système de transport est d'abolir ces barrières pour rendre possible ces contacts, ces activités collectives. En outre, puisque c'est le contact social qui est recherché, toute nouvelle liaison de transports guidera l'urbanisation qui aura normalement tendance à se focaliser aux noeuds du réseau de transport et le long de ses lignes. Le développement du réseau de transport est donc au coeur du développement urbain, ce qui rend nécessaire une approche globale, si toutefois on veut essayer de contrôler et maîtriser le phénomène.

- En second lieu, le temps calendaire a une importance primordiale. Le temps nécessaire pour l'étude, la décision, la construction est considérable : de l'ordre d'une dizaine d'années pour une ligne, vingt ans ou plus pour un réseau. En outre, les grandes infrastructures sont appelées à durer pendant plus d'un siècle, plus longtemps que la plupart des logements, des usines, des immeubles de bureaux : il est indispensable de prévoir.
- En troisième lieu, les moyens nécessaires, notamment sur le plan financier, sont très importants : il faut évaluer les projets en comparant leurs coûts et leurs avantages, s'assurer qu'il n'en existe pas de meilleur en comparant les différentes solutions auxquelles on peut penser, établir des ordres de priorité afin de programmer la meilleure utilisation possible dans le temps des ressources limitées.

Cette première réflexion peut être complétée en considérant plus généralement l'ensemble des enjeux de la politique de transports urbains, et donc de la démarche de planification, dont on a vu la nécessité pour guider dans le temps l'application de cette politique.

La multiplicité des enjeux impose une analyse qui combine de nombreuses dimensions :

- l'espace : la structure des réseaux influe sur le rapport entre centre et périphérie, l'étendue du centre et son attractivité, le caractère indifférencié ou polarisé de la banlieue, l'intensité et la localisation des développements urbains ;
- le temps : outre le temps calendaire ou historique dont on a déjà souligné l'importance, c'est la valorisation de l'utilisation du temps quotidien des personnes, qui a lui-même deux dimensions - la durée et l'horaire, les moyens de transports constituant des outils transformant une partie du temps quotidien en espace

accessible et activités possibles ; c'est également le temps économique, les investissements d'aujourd'hui dépendant de la richesse accumulée dans le passé et induisant, dans le futur, à la fois des économies d'exploitation et des dépenses d'entretien ;

- l'activité économique : la réalisation des infrastructures de transport, la construction du matériel roulant, la construction et l'installation des équipements, l'entretien, sont d'importants consommateurs d'emploi. Ils ont en outre un effet multiplicateur important au niveau national sur l'emploi, le PIB, les importations. Enfin, réaliser des lignes nouvelles, moderniser des lignes anciennes, exploiter avec les techniques les plus modernes est nécessaire pour que l'industrie des transports urbains reste compétitive à l'exportation.

Sur le plan régional, la qualité des transports urbains est un facteur important de l'attractivité des différentes zones, notamment pour les bureaux, les activités de recherche, les industries de pointe... Plus généralement, pour une grande agglomération, la qualité de son système de transport urbain, et les opportunités de développement qu'il peut ouvrir en rendant accessible des terrains appropriés, constituent des atouts importants dans la concurrence internationale.

- la qualité du service de transport : si on considère la journée d travail d'un actif, en Région d'Ile-de-France, on constate que son temps de transport, qui atteint souvent près de deux heures par jour s'il doit prendre les transports collectifs, est presque aussi important que le temps libre qu'il lui reste (en défalquant en plus du temps de travail, les autres activités nécessaires telles que le temps consacré à s'habiller, se laver, aux repas...). En outre, le trajet peut être pénible, fatigant. Dès lors, on conçoit toute l'importance de la qualité du transport, aussi bien physique (attente, possibilité d'être assis, ou au contraire densité d'entassement), que psychologique (ambiance, sécurité, possibilités d'occupations...)
- les nuisances : de tout temps, les nuisances occasionnées par les transports ont fait l'objet de débats : souvenons-nous des premières craintes sur la pollution automobile, la circulation des trains à vapeur sous tunnel... moins anecdotique le débat entre viaduc et tunnel pour la construction du métro a été animé dès les premiers projets. Depuis la dernière guerre, on a surtout pris très largement conscience des nuisances causées par le développement de la circulation automobile et la construction des autoroutes - congestion, nuisances phoniques et visuelles, pollution atmosphérique, expropriations, coupures, destruction du

tissu urbain et de la vie locale, ce qui a conduit à limiter les nouvelles percées autoroutières. Par contre, cette préoccupation a eu encore peu d'impact au niveau de la gestion de la voirie ;

- l'argent : en 1983, les dépenses consacrées au transport de voyageurs en Région d'Ile-de-France se sont élevées au total à 106 milliards de francs, soit 10,5% du PIB, représentant environ 10 000 francs par habitant, dont 78 % pour l'utilisation de la voiture particulière !

Mais le problème financier revêt lui-même plusieurs aspects : quel est le coût respectif des différents modes ? comment arbitrer entre dépenses d'investissement, d'exploitation, d'entretien ? qui doit payer ? quel est le niveau de dépense supportable ?

Toutes ces dimensions des transports urbains montrent que définir un plan de transport c'est élaborer un projet concernant la vie quotidienne des citadins, la qualité et le cadre de vie urbain, c'est orienter le développement global et spatial de l'agglomération, et influencer sur l'évolution du niveau de vie.

Cela amène naturellement une autre dimension : celle du pouvoir de décision, comment et par qui doivent être prises les décisions ? quelle doit être et peut être la participation des voyageurs, des riverains à ces décisions si importantes pour eux ?

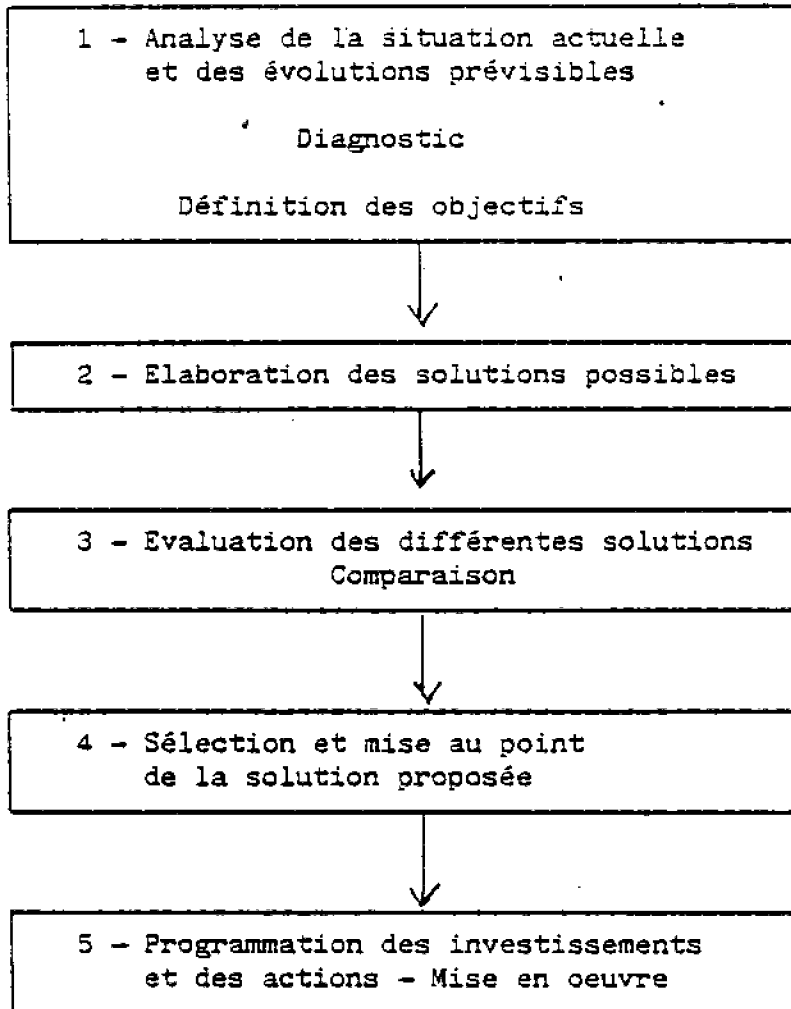
B - LA DEMARCHE CLASSIQUE DE LA PLANIFICATION DES TRANSPORTS

a - Schéma général

La démarche, devenue classique, de la planification des transports en Région d'Ile-de-France a été élaborée dans les années 1960. Elle s'est progressivement dégagée des travaux de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne (IAURP) pour la préparation du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Parisienne, puis des travaux de la Direction Régionale de l'Équipement pour la préparation du 6ème plan transport, enfin des travaux de la RATP pour les projets d'extension du métro et d'interconnexion du RER.

Elle découle logiquement de l'analyse des objectifs et des enjeux qui vient d'être faite.

Elle peut se résumer dans le diagramme suivant :



4 - Le diagnostic

Le terme de "diagnostic", que j'utilise pour qualifier la première étape, correspond à la façon dont le problème est le plus souvent posé : c'est le sentiment que l'état actuel n'est pas satisfaisant, qu'il se dégrade, qu'il faut y "porter remède".

Pour garder une image médicale, le "symptôme" qui déclenchera la démarche de planification peut venir de l'expression directe d'un mécontentement des citoyens-voyageurs ou riverains - individuelle (plaintes), ou collective (manifestations), de sa

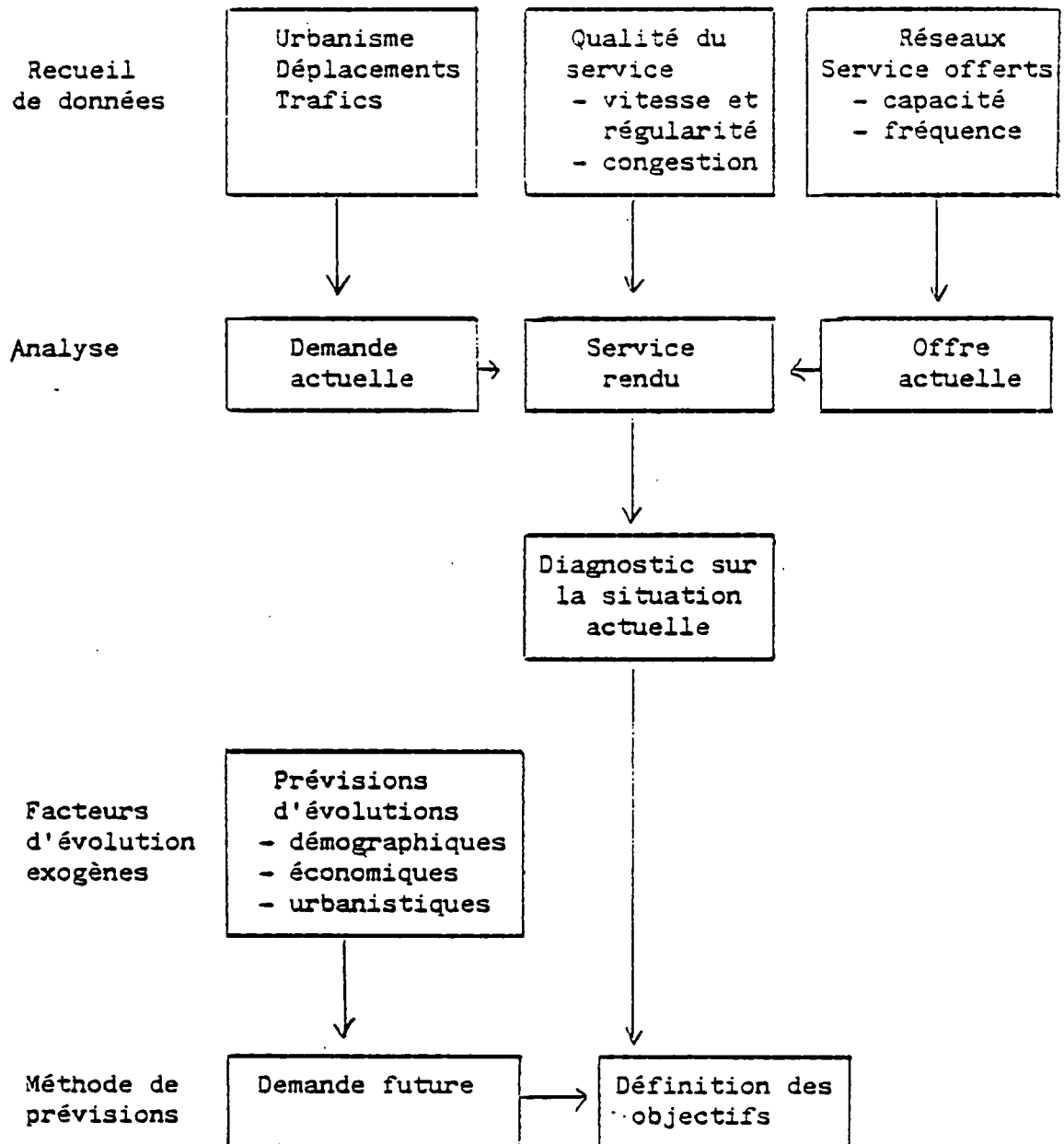
"représentation" (qui peut être évidemment déformée) par les responsables des collectivités locales, du constat des responsables du fonctionnement des transports, ou de demandes de divers agents économiques.

Le planificateur est donc tout naturellement amené à refléter, dans sa démarche, l'évolution des préoccupations des divers acteurs sociaux concernés.

Ainsi, par exemple, a-t-on vu successivement élargir les rues pour faire "mieux circuler" les voitures, puis mettre au contraire l'accent sur l'aménagement des trottoirs et des places, ce qui conduisait, à l'inverse, à réduire les surfaces de circulation.

Pour quantifier les carences d'un système de transport, c'est naturellement d'abord en termes de vitesse et de capacité, donc de trafic, que l'on a raisonné. Mais comme chacun constate que le trafic peut évoluer rapidement, on a cherché à prévoir à quelle demande il faudra faire face dans le futur, afin de dimensionner correctement les infrastructures. Cela a conduit à consacrer des moyens importants au développement de l'utilisation des méthodes et modèles de prévisions de trafic, fondés sur l'extrapolation des comportements observés en matière de déplacements, et pouvant aller jusqu'à une simulation de l'ensemble des interactions et réactions du système de transports urbains de toute l'agglomération.

La phase de diagnostic ainsi pratiquée peut être schématisée de la façon suivante :



Cette démarche quantitative privilégie au départ les problèmes d'écoulement du trafic. Mais l'observation des phénomènes d'écoulement a conduit tout de suite à se préoccuper également des problèmes de régularité et de ruptures de charge.

En outre, les réactions mêmes des voyageurs conduisent les exploitants à se préoccuper de la qualité du service. Le diagnostic incorpore naturellement cette préoccupation, qui est par ailleurs nécessaire pour prévoir correctement le trafic. Ceci a conduit, dès 1965, à introduire la notion de "temps généralisé de déplacement" dans les modèles.

Le temps généralisé est une combinaison linéaire des différents éléments composant le temps de trajet, chaque élément étant pondéré par un "coefficient de pénibilité". On prend ainsi en compte la pénibilité de la marche à pied, des temps d'attente, des temps de correspondance, et des temps de roulement selon le degré de congestion. Ces coefficients de pénibilité sont déterminés en modélisant le comportement des voyageurs notamment en matière de choix du mode de transport ou de l'itinéraire par ajustement des paramètres aux choix observés.

En outre, on a également rapidement considéré qu'il fallait adopter une approche système et que, par exemple, tout examen de l'intérêt d'un prolongement de métro devait obligatoirement comprendre l'examen de la restructuration du réseau d'autobus l'accompagnant.

c - L'élaboration des solutions

En ce qui concerne la phase suivante d'élaboration des solutions possibles, nous ferons trois remarques.

Tout d'abord, l'enjeu économique de la planification conduit naturellement à chercher la meilleure adéquation entre la valeur accordée aux objectifs fixés, et les moyens que l'on va choisir pour les atteindre - c'est la notion de "rentabilité". Pour cela, il est évidemment insuffisant de concevoir un seul projet, mais il faut chercher à balayer l'ensemble des solutions possibles : dans cet esprit, on est amené non seulement, par exemple, à comparer différents tracés de lignes et emplacements de stations, mais aussi différents modes de transport (métro, tramways, autobus en site propre...), différents services possibles, différentes structures de réseaux.

La deuxième remarque est que le diagnostic, qui est à la base de la conception des solutions lorsque le planificateur cherche à améliorer l'existant, est naturellement sans utilité lorsqu'il s'agit d'organiser la desserte d'urbanisations nouvelles. On ne peut qu'effectuer directement un travail de conception d'ensemble du plan d'urbanisme et du plan de transport, basé sur une recherche de cohérence spatio-temporelle, guidé néanmoins par les contraintes de site.

Un des exemples les plus remarquables en est la conception linéaire de la Ville nouvelle de Marne-la-Vallée dont les unités urbaines, séparées par des coulées vertes, sont disposées en chapelet autour des gares du RER.

Les modèles de prévision de trafic sont néanmoins utiles dans cette phase pour tester la cohérence du plan global en matière de capacité, d'accessibilité, et de structure des réseaux.

La troisième remarque est que, pour le planificateur, cette phase est l'une des plus intéressantes, car c'est une phase de créativité.

d - L'évaluation et la comparaison des solutions

Le planificateur prend dans cette phase le point de vue de l'économiste : il lui faut vérifier que la solution qui sera préconisée correspond à la meilleure utilisation possible des moyens disponibles pour atteindre les objectifs recherchés.

On a vu que les enjeux de la politique des transports étaient multiples. En termes économiques, on peut regrouper comme suit les avantages apportés par une infrastructure de transport nouvelle :

- les avantages directs apportés aux utilisateurs,
- les avantages apportés en plus à l'ensemble du système de transport,
- la contribution à la politique sociale,
- la contribution aux objectifs de développement urbain et de cadre de vie.

L'intérêt des grands projets d'infrastructure est évalué classiquement à l'aide de deux bilans.

Le premier est financier. Il calcule la variation des dépenses et des recettes qui résultera de l'opération pour l'entreprise un an, cinq ans, dix ans, après la mise en service, et donc l'impact sur le compte d'exploitation de l'entreprise ; comme les subventions ne couvrent qu'une partie des dépenses d'investissement, l'entreprise supporte, les premières années, des charges importantes pour l'amortissement et le remboursement des emprunts et le niveau tarifaire est généralement insuffisant pour

que le bilan financier soit équilibré : l'objectif de ce bilan financier est donc d'évaluer la différence entre dépenses et recettes qui devra être couverte par l'Etat et les collectivités locales (la variation de "l'indemnité compensatrice pour insuffisance de recettes").

Le deuxième bilan est qualifié de "socio-économique". Il intègre tous les éléments qu'on estime pouvoir quantifier et "valoriser", c'est-à-dire transformer en équivalent monétaire. Ces éléments correspondent aux deux premiers types d'avantages mentionnés ci-dessus.

On met en regard du coût d'investissement :

- les gains de temps des voyageurs,
- les gains de confort (diminution des temps d'attente, du nombre de ruptures de charge, du taux de congestion), agrégés aux gains de temps pour former le "gain de temps généralisé", "valorisé" en utilisant une valeur moyenne du temps, déduite de la modélisation des arbitrages observés des voyageurs entre gains de temps généralisé et variation de dépenses monétaires.

Les avantages indirects pris en compte sont ceux qui résultent du fait que l'attractivité de la nouvelle ligne amène un certain nombre de personnes à abandonner la voiture particulière pour utiliser les transports en commun : on a ainsi observé que 15 % en moyenne du trafic d'un prolongement de métro en banlieue était un trafic nouveau pour les transports en commun, résultant pour les deux tiers de transferts de la voiture particulière, et, pour le reste, des deux roues, et d'un gain de mobilité.

Le transfert entraîne une diminution de la circulation automobile et donc des économies sur les dépenses liées aux accidents, les coûts de construction et d'exploitation de parcs de stationnement à Paris, (la réalisation d'une place de stationnement à Paris coûte plus de 60 000 F), les coûts d'entretien de la voirie. En outre, dans les zones congestionnées, la circulation est rendue plus fluide, et les personnes qui continuent à circuler en automobile bénéficient donc de gains de temps et de confort.

En général, pour les prolongements de métro, 80 % des avantages ainsi valorisés sont des avantages directs et 20 % des avantages indirects.

Comme les éléments du bilan ne sont pas directement perceptibles, il était très important que la méthode de calcul soit bien définie et admise par les différents décideurs.

Un groupe de travail, piloté par la Direction régionale de l'Équipement, et comprenant des représentants des Ministères des transports (Direction des transports terrestres et Direction des routes), des finances, de la SNCF et de la RATP, a codifié en détail l'établissement d'un tel bilan en 1975.

Il faut toutefois reconnaître que cette méthode, aussi complexe soit-elle, néglige encore de nombreux aspects des impacts d'une opération d'infrastructure.

Pour n'en citer que quelques uns, mentionnons d'abord que les avantages évalués sont des avantages à court terme, et qu'ensuite l'ensemble du système (transport + urbanisme) réagit pour transformer ces avantages.

Par exemple, l'amélioration de l'accessibilité d'un secteur de proche banlieue par un prolongement de métro entraîne progressivement une modification du tissu urbain : les coûts fonciers, les loyers peuvent augmenter et conduire à un phénomène d'éviction, les populations pour lesquelles le prolongement a été réalisé afin d'améliorer leurs conditions de déplacement peuvent se trouver rejetées de la zone, et remplacées par des populations plus aisées...

De même, le transfert d'usagers de la voiture particulière vers les transports en commun peut ne pas entraîner de décongestion sensible, car compensé presque immédiatement par de nouveaux déplacements en automobile : le gain de décongestion a été transformé en gain de mobilité, qu'on ne sait malheureusement pas valoriser actuellement.

Si on considère plus globalement le développement du système de transport, il est bien connu également que les habitants profitent de l'amélioration de l'accessibilité au centre pour desserrer les contraintes et arbitrer selon leurs besoins entre gains de temps et d'espace : beaucoup de jeunes ménages préféreront déménager dans une zone plus lointaine où les prix plus faibles leur permettront d'habiter un logement plus grand, en conservant un temps de trajet comparable à celui qu'ils connaissaient, plutôt que de bénéficier sur place d'un gain de temps.

Plus généralement, le bilan socio-économique ne prend absolument pas en compte les autres types d'impacts, relatifs à la politique sociale et à la politique urbaine.

C'est pourquoi les bilans socio-économiques sont complétés par l'identification claire des avantages apportés par un projet, et de leurs bénéficiaires. Les différents décideurs peuvent ainsi



- ligne SNCF existante
 - ligne de métro existante
 - prolongement de la ligne 7
 - isochrone avant aménagement
 - isochrone après aménagement
 - gain de l'isochrone 20 mn
- 1 1000 2000m

prolongement
de la ligne 7
à LA COURNEUVE

**GAINS d' ACCESSIBILITÉ
vers PARIS en transports en commun**

apprécier eux-mêmes leur réalité, et les valoriser en fonction de leurs propres objectifs en matière de transports, de politique économique et sociale, d'urbanisme.

La discussion est facilitée par la représentation cartographique. Des cartes montrent les zones d'influence des nouvelles stations et les populations et emplois qu'elles desservent, les gains de temps ou d'accessibilité (déformation des isochrones)...

Pour comparer entre eux différents projets possibles, on a développé des méthodes de comparaison multicritères.

Ainsi, en 1978, la RATP a établi un rapport comparant les différents prolongements de métro qui restaient envisagés. Six critères de comparaison ont été utilisés :

- le coût
- les populations et emplois desservis
- le trafic prévisible
- le taux de rentabilité socio-économique
- l'organisation des réseaux
- la cohérence avec les objectifs d'urbanisme (effet structurant)

Les méthodes d'analyse multicritères permettent de dégager des relations d'ordre entre les différents projets et d'aboutir à les classer par paquets de priorités décroissantes.

Elles laissent clairement le choix final aux décideurs politiques qui détermineront le classement des opérations prioritaires, en fonction de l'importance relative que chacun d'entre eux attribue aux différents critères.

e - Le processus de choix

Les différentes autorités interviennent dans le processus de choix en fonction de leurs responsabilités, et dans le cadre de la procédure administrative légale.

En simplifiant, on peut dire que les représentants de l'Etat, de la Région, du Syndicat des transports parisiens sont concernés par les choix de nature générale des projets, alors que les représentants des municipalités sont concernés par les choix locaux. Les responsables départementaux sont évidemment, eux, dans une position intermédiaire.

En fait, dans le cadre même du schéma général de planification résumé dans le paragraphe a), le processus de décision est généralement itératif : pour un problème d'importance régionale, les conclusions de la phase de diagnostic et la conception des solutions possibles sont discutés avec les responsables de niveaux national et régional, puis les différentes solutions sont précisées, et leur conception et leur évaluation font l'objet de discussions aux niveaux départemental et municipal. Puis, la concertation reprend au niveau national-régional pour le choix du projet, et celui-ci est mis au point au niveau local.

Ce processus itératif peut naturellement entraîner des retours en arrière, d'autant que les responsables locaux ne s'impliquent vraiment que lorsque le projet mûrit, que, dans le cours du processus, les organismes responsables ne sont pas toujours les mêmes, et que les hommes peuvent changer.

Il est donc important, pour que le processus de décision converge, que l'organisme promoteur responsable de la planification d'un projet assure la continuité et la mémoire du processus.

Il est également nécessaire que la planification prenne en compte l'ensemble des points de vue et des aspirations des différents partenaires, au besoin en proposant des compensations. Ceci est en général recherché naturellement mais moins systématiquement toutefois malheureusement que dans les pays anglo-saxons.

Enfin, on peut noter, à ce point de vue, que l'établissement et la prise en considération de "Schémas directeurs" ou "plans globaux" jouent un rôle important. De tels plans permettent en effet de concrétiser l'accord qui s'est fait à un instant donné sur les grands objectifs de la planification, et l'expérience a montré qu'ils servent effectivement de guide, de référence, jusqu'à ce qu'une modification importante de l'environnement conduise à les considérer comme inadéquats et à les remettre en cause. Ils ne constituent certes qu'un cadre général dont on peut être amené à adapter sensiblement les divers éléments. Mais, considérés dans cette optique, le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1965, le Schéma d'interconnexion, ou le Plan d'extension du métro de 1973 ont été des guides très utiles, même si une partie seulement des objectifs initiaux se trouve réalisée avant que le plan ne soit modifié, ou tombe en désuétude.

Encore faut-il que ces plans ne soient pas seulement l'énoncé d'un souhait, ou une incantation ; mais qu'il y ait réellement accord sur les objectifs et pour agir dans leur direction : le Plan

global des transports, publié en décembre 1972 n'a eu que peu d'effet, car le morcellement des responsabilités en matière de circulation n'a jamais permis de dégager la volonté de contrôler la circulation et le stationnement à l'échelle de la Région que supposait ce plan.

Dans le cas de projets rencontrant à l'origine des avis partagés, les pouvoirs publics ont parfois demandé la constitution de groupes de travail. Cette procédure lourde a toutefois l'avantage d'obliger les partenaires à se mettre d'accord sur le cadre et les bases d'évaluation du projet.

Dans la pratique actuelle, si des moyens d'enquête importants sont dépensés dans la phase de diagnostic pour appréhender les "besoins" des voyageurs, ceux-ci n'interviennent activement qu'une fois le projet défini, dans le cadre de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique.

Un progrès important a été réalisé grâce à la réforme de la procédure d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique et à l'obligation de réaliser une étude d'impact, institués en 1979 : auparavant, les documents soumis au public étaient rudimentaires. Depuis, quoi que ne portant pas sur les mêmes aspects, les informations fournies au public sont comparables à celles fournies à l'administration. Outre le dossier d'enquête, comprenant l'étude d'impact, des expositions de plans et maquettes sont en général organisées pour permettre au public de se faire réellement un jugement. Parfois, à la demande des municipalités, des discussions publiques ont été en outre organisées au niveau de quartiers (par exemple lors de la mise au point du projet de site propre sur la N 305).

Cette dernière démarche, qui demande beaucoup de temps, ne prendrait sans doute tout son sens que si elle était effectuée plus en "amont", avant que ne soit défini le projet.

C - L'EVOLUTION DES PRIORITES

Les priorités concernant les grandes infrastructures dépendent à un instant donné du pouvoir respectif des différents centres de décision et de leurs préoccupations. Mais, il convient naturellement de relativiser le rôle personnel des décideurs en remarquant qu'ils sont eux-mêmes fortement influencés par la conjoncture économique et sociale, et l'évolution des modes de vie et des attitudes et comportements individuels ou collectifs.

Ainsi, dans les années 1960, la France était dans une période d'équipement et de développement suivant la reconstruction, et la Région parisienne connaissait une croissance démographique sensible.

De plus, les décisions étaient centralisées, se prenant entre le gouvernement et le district qui en était une émanation et dont le Délégué Général, Paul Delouvrier, avait en plus l'appui direct du Chef de l'Etat, le Général de Gaulle : il fallait construire de nombreux logements et équiper les urbanisations nouvelles. Ces préoccupations se traduisent par le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région parisienne de 1965, qui met l'accent sur la création des villes nouvelles, le développement du réseau autoroutier et la création du RER pour relier les villes nouvelles à Paris.

Dans les années 1970, on s'est aperçu de la difficulté et du coût de la réalisation des grandes infrastructures, les autoroutes et les tunnels à grand gabarit du RER dans Paris. Sur le plan d'urbanisme, les villes nouvelles étant lancées, on se préoccupe plus de l'organisation de la proche banlieue. Les préoccupations en matière d'environnement ont émergé. D'une façon générale l'accent est mis sur la consolidation de l'acquis : préservation du patrimoine, valorisation des investissements, organisation. La RATP a accru son poids dans les décisions, notamment grâce au lancement du plan d'entreprise. Les infléchissements se traduisent en 1973 par la proposition par la RATP d'un plan d'extension du métro en banlieue, qui répond en outre au souhait du gouvernement, à ce moment, de relancer l'économie, et particulièrement le secteur BTP et, en 1975, par le projet d'interconnexion, qui donne un second souffle au développement du RER, en se présentant comme l'optimisation de l'utilisation des nouvelles transversales réalisées dans Paris, et des infrastructures SNCF existantes en banlieue. En parallèle, il est décidé de réduire de façon importante le réseau autoroutier futur, en limitant strictement le nombre de radiales aboutissant sur le boulevard périphérique et supprimant les grandes percées prévues dans Paris.

Dans les années 1980, la fin de la croissance démographique et de la croissance économique ont entraîné une attitude de repli général. On se préoccupe surtout de gestion, de régulation sociale. Mais, dans ce cadre général, le fait nouveau moteur est que la Région a acquis un pouvoir autonome, officialisé par la loi de décentralisation de 1982. La Ville de Paris, avec l'élection d'un maire, a aussi acquis auparavant (1977) son autonomie administrative et du pouvoir. Elle est de plus globalement bien équipée.

L'affirmation de la volonté régionale se fera naturellement en accordant la priorité à la desserte de la banlieue dans son ensemble, et, en particulier, aux opérations qui, ayant l'impact géographique le plus large en banlieue, permettront d'affirmer l'action de la Région sur l'ensemble du territoire de l'agglomération : les deux priorités affirmées seront la poursuite de l'interconnexion, et le développement des sites propres.

Il se trouve que ces deux priorités ont l'accord des autres décideurs importants. L'Etat est intéressé par la poursuite de l'interconnexion, parce qu'elle permet de valoriser les importants investissements réalisés avec son aide pour la création du RER, et parce qu'elle permet de maintenir le plan de charge de l'industrie ferroviaire. Les deux entreprises RATP et SNCF sont intéressées car le RER, dont le trafic s'est accru très rapidement, est devenu de ce fait le réseau phare des transports en commun.

Les sites propres sont, pour le gouvernement, la traduction la plus concrète du "droit au transport", inscrit dans la LOTI du 30.12.1982, pour les habitants de la banlieue. Pour la RATP, ils sont aussi la manifestation de la volonté de l'entreprise que ses réseaux accompagnent le développement urbain et forment un ensemble cohérent sans point faible : il lui faut donc développer des opérations pouvant avoir un effet d'entraînement dans le secteur à la fois le plus évolutif et le plus fragile, l'autobus de banlieue. En outre, la politique des prolongements de métro a montré ses limites. Les contraintes financières se sont resserrées et les prolongements de métro apparaissent à leur tour très onéreux, et générateurs d'une augmentation critique de l'indemnité compensatrice. A une exception près - le prolongement de la ligne 1 à la Défense - les plus intéressants ont été réalisés, et la politique des sites propres prend le relais.

Ces priorités sont officialisées dans un "contrat de plan 1984-1988" signé par la Région et l'Etat, qui garantit sauf difficultés imprévues, la programmation prioritaire des opérations inscrites.

D - QUELQUES IMPRESSIONS SUR LA FACON DONT ONT ETE EFFECTUES CERTAINS CHOIX

a - Le RER et l'interconnexion

Rappelons tout d'abord que la définition du métro de Paris a fait l'objet d'une longue bataille entre l'Etat, qui voulait un réseau compatible avec celui des chemins de fer, et la Ville de

Paris qui voulait son réseau propre, dans le but d'irriguer finement la ville, mais uniquement elle. Lorsque la décision fut prise pour que la première ligne soit en service pour l'exposition universelle de 1900, c'est le projet de la Ville, le plus avancé, qui fut choisi.

Mais l'inconvénient que représente l'aboutissement en cul-de-sac dans une gare terminale, en limite du centre, des lignes de banlieue, ne fit naturellement que s'affirmer. Le nombre de voyageurs obligés de changer une ou plusieurs fois pour arriver à leur destination augmenta sans cesse, et les correspondances aux gares devinrent les points noirs du réseau.

En 1929, fut élaboré un premier projet de "métro régional" comportant deux transversales Est-Ouest et Nord-Sud, qui devaient relier les grandes gares de chemin de fer pour permettre la pénétration dans Paris de l'essentiel des circulations en banlieue.

L'électrification de la ligne de Sceaux et sa reprise par la CMP en 1938 constitua l'amorce de la transversale Nord-Sud.

Après la guerre, l'extension de la banlieue rend plus nécessaire la réalisation d'un métro régional. L'idée est reprise, aussi bien à la RATP qu'à l'IAURP, qui prépare le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

Mais la première décision ne sera pas prise pour relier des banlieues en extension à Paris : il s'agira au contraire, d'une part, de relier plus commodément à Paris le quartier de La Défense où les grandes expositions organisées au nouveau Palais du CNIT (en particulier les floralies), attirent des foules importantes, posant en particulier un problème majeur de stationnement et, d'autre part, de soulager la ligne 1 du métro et la gare "Saint-Lazare" surchargées. La SNCF accepte, pour cela, d'abandonner la ligne de Saint-Germain-en-Laye.

Elle ne voit, en outre, que des avantages à se débarrasser à l'Est de la ligne vétuste de Boissy-Saint-Léger - Bastille. Ainsi se dégage le principe du tracé de la future ligne A du RER Boissy-Saint-Léger - Saint-Germain-en-Laye.

En 1961, est donné le premier coup de pioche des travaux de construction de la section Etoile - Charles-de-Gaulle - La Défense, qui sera mise en service le 21 février 1970.

En 1969, les deux "branches" "Nation - Boissy-Saint-Léger" et "Auber-Saint-Germain-en-Laye" sont totalement engagées. Mais il reste à décider la réalisation de la jonction centrale Auber -

Nation nécessitant les travaux les plus difficiles et coûteux. Le Ministère des finances a été alarmé par les difficultés et le coût des premiers travaux. On propose alors de substituer à ce tronçon du RER un "miniméto", qui doublerait la ligne 1 entre Auber et Nation. Il faudra une alliance sans faille des promoteurs du projet (IAURP, DRE) et de la RATP, réalisateur et futur exploitant, et une argumentation technique et économique appuyée, pour repousser ce projet qui aurait signifié l'abandon du RER.

La jonction Auber Nation sera finalement mise en service le 9 décembre 1977, soit 16 ans après le début des travaux de la ligne.

En parallèle, évoluait la conception et la réalisation de l'ensemble du réseau : la première ligne, dont nous venons de retracer l'histoire a été décidée alors que se déroulaient les premières réflexions sur l'ensemble du réseau. C'est en 1965, avec la parution du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme établi par l'IAURP, qu'il fut défini. Il s'agissait de construire un réseau entièrement nouveau, reliant à Paris les cinq villes nouvelles situées de quinze à trente kilomètres du centre, et les deux aéroports internationaux. Les lignes devaient traverser Paris et comporter plusieurs gares situées aux principaux pôles d'activités de la capitale, et permettant en outre la correspondance avec la plupart des lignes de métro.

Ainsi, les habitants des villes nouvelles pourraient se rendre à Paris directement ou avec une seule correspondance sur le métro. En outre, le réseau de métro serait considérablement soulagé.

Le réseau ainsi conçu devait comporter trois lignes régionales. La ligne régionale Est-Ouest devait être complétée par deux antennes pour desservir à l'Est, la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, et à l'Ouest, la Plaine de Montesson, où était prévue la réalisation de grands équipements, dans le prolongement de La Défense.

Les deux autres régionales devaient traverser Paris du Nord au Sud en reliant l'une les gares Saint-Lazare et Montparnasse, l'autre les gares du Nord, de l'Est, de Lyon et d'Austerlitz, et desservir en banlieue les quatre autres villes nouvelles et les deux aéroports.

Mais, comme on l'a vu, la difficulté et le coût des premières réalisations alarma rapidement les responsables, et, si on décida en fin de compte d'achever la première ligne Boissy-Saint-Léger - Saint-Germain-en-Laye, on rechercha des solutions alternatives susceptibles de diminuer le coût total de réalisation du réseau, et d'accélérer la desserte des villes nouvelles.

Cette recherche de solutions plus réalistes amena à faire participer activement aux réflexions et études de schémas généraux les deux entreprises exploitantes RATP et SNCF, alors qu'elles avaient été peu associées dans la première étape de conception du schéma directeur.

La première décision qui émergea de cette logique économique fut de desservir dans un premier temps les villes nouvelles par la réalisation de gares ou d'antennes branchées sur le réseau SNCF de banlieue.

Ainsi, "l'antenne d'Evry", reliée à la ligne de Corbeil, aboutissant à la gare de Lyon fut mise en service en 1974-75, la gare de Saint-Quentin-en-Yvelines sur la ligne de Rambouillet en 1975, l'antenne de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle en 1976, l'antenne de Marne-la-Vallée (seule directement reliée au RER) en 1977, enfin l'antenne de Cergy-Pontoise reliée aux lignes de Saint-Lazare en 1979.

En ce qui concerne les traversées de Paris, il fut d'abord décidé de renoncer aux deux transversales Nord-Sud prévues au SDAU de 1965, et de les remplacer par une seule transversale Nord Sud centrale, obtenue en prolongeant la ligne de Sceaux depuis son terminus Luxembourg, d'abord jusqu'à Châtelet, puis jusqu'à Gare du Nord. Par ailleurs, lors de la mise au point du projet de gare de Lyon du RER, le Préfet de Région Maurice Doublet avait refusé le premier projet d'une gare située sous le Bd Diderot, dissociée de la gare de Lyon SNCF, et obligé les deux entreprises RATP et SNCF à concevoir un projet intégré. En s'appuyant sur les exemples allemand et japonais, il poursuivait en outre l'idée d'une interpénétration du RER et des lignes de banlieue SNCF. Il organisa, à cet effet, une visite au Japon en 1971 avec les responsables des deux entreprises.

Celles-ci réagirent à cette incitation en présentant, en commun, le projet d'interconnexion du RER et des lignes SNCF de banlieue, qui définit la conception actuelle du RER ; c'était à l'époque un double pari technologique et organisationnel.

Le réseau comprendra à terme :

- la première transversale Est-Ouest de Saint-Germain-en-Laye à Boissy-Saint-Léger et Marne-la-Vallée, complétée par la jonction de la ligne de Cergy-Pontoise avec le RER à Nanterre (interconnexion Ouest),
- la transversale Nord-Sud résultant de la jonction de la ligne de Sceaux (ligne B) prolongée à Gare du Nord avec les lignes SNCF de Mitry-Mory et Roissy - Charles de Gaulle (interconnexion Nord),

- la transversale Est-Ouest rive gauche constituée par la jonction réalisée en 1979 entre Orsay et Invalides (ligne C), complétée par la liaison "Vallée de Montmorency - Invalides",
- le futur courant Nord - Sud-Est (ligne D), qui se superposera aux deux premiers courants transversaux de Gare du Nord à Châtelet et de Châtelet à Gare de Lyon, grâce à la réalisation, à ces trois gares, d'ouvrages à voies multiples (Gare du Nord, 4 voies, Châtelet, 7 voies sur un niveau, Gare de Lyon, 6 voies sur 2 niveaux).

La faisabilité d'ensemble de ce projet fut établie en 1972 et les pouvoirs publics approuvèrent, comme on l'a vu, le 9 novembre 1972, la réalisation de la section Auber-Nation, puis le 21 décembre 1972 celle du prolongement de la ligne de Sceaux au Châtelet. Le schéma de principe de l'interconnexion à Gare du Nord et Gare de Lyon fut pris en considération par le Syndicat des transports parisiens le 11 mai 1976. L'ensemble des dispositions du projet d'interconnexion fut intégré dans le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France, approuvé par décret le 1er juillet 1976.

A son terme, ce réseau de quatre lignes ramifiées comportera 470 kilomètres de voies doubles, dont 24 km de tronçons centraux souterrains, 57 km de tronçons de raccordements périphériques à l'air libre, et 389 km de voies préexistantes modernisées. Il desservira, conformément aux objectifs initiaux, toutes les villes nouvelles, mais en plus, de nombreux secteurs peuplés de banlieue. Au total, il intéressera la moitié de la population de la banlieue, soit environ 4 millions d'habitants.

Cette modification du schéma initial donna lieu également à un triple débat concernant la cohérence avec les objectifs d'urbanisme. Le premier concernait l'impact de la création de la gare centrale du Châtelet. Cette gare fut en outre intégrée dans un complexe de commerces et de bureaux, qui devint le "forum des halles". N'allait-on pas créer des conditions d'attractivité telles qu' l'aménagement du secteur des halles ne pourrait plus être maîtrisé ? Le Préfet de Région estima qu'il disposait de moyens de contrôle suffisants, puisque le développement du secteur était aux mains d'une société d'économie mixte, la SEMAH.

Le second débat concerna la desserte de Cergy-Pontoise : le SDAU de 1965, prévoyait la desserte de Cergy-Pontoise par la deuxième ligne transversale Nord-Sud du RER, passant par Ermont, Saint-Lazare, Auber, Montparnasse. En 1969, dans le premier projet

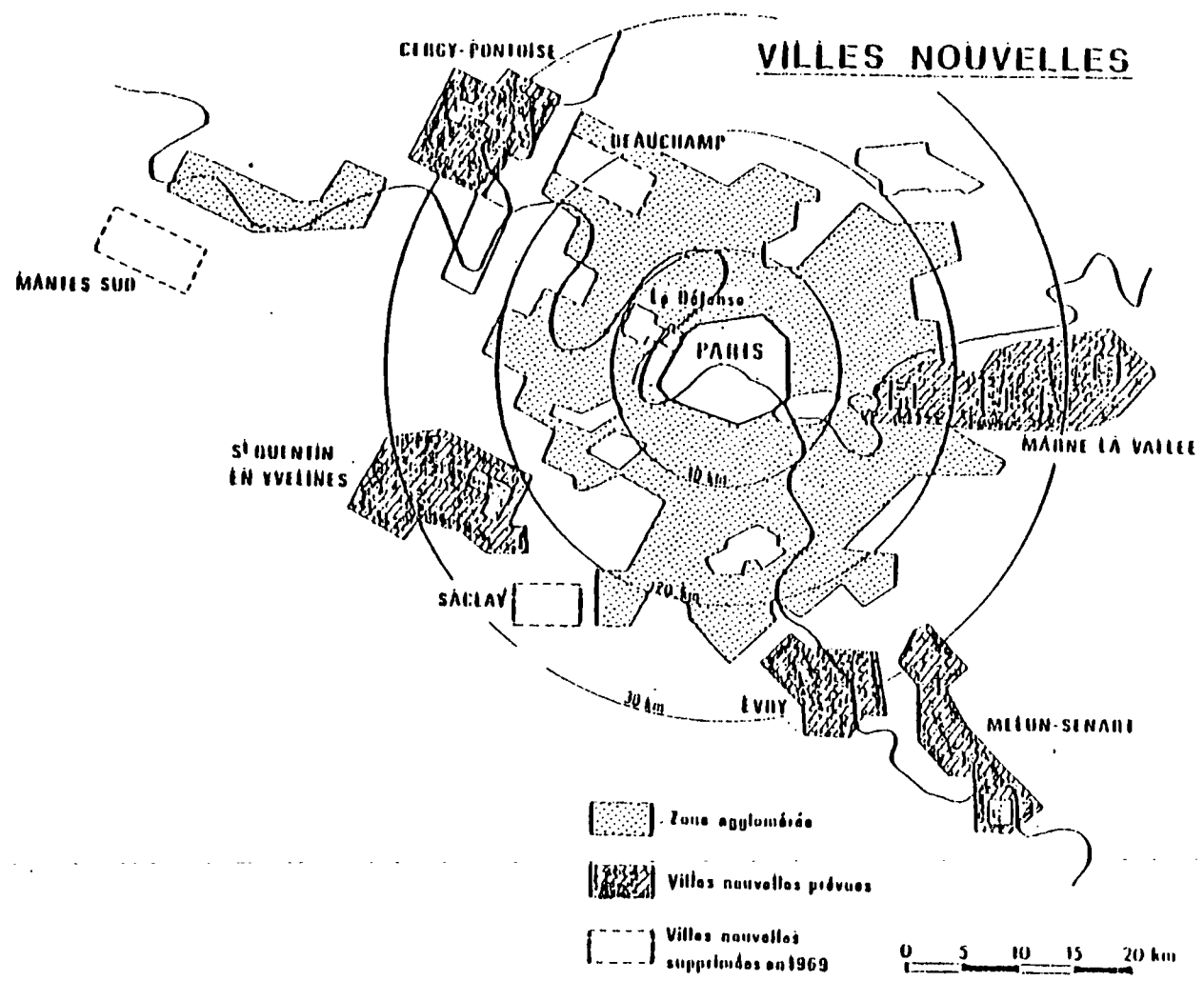
de révision du SDAU (qui ne fut jamais rendu officiel), ce schéma était conservé dans ses grandes lignes, mais une légère modification du tracé dans Paris préfigurait le futur itinéraire de la liaison VMI.

Puis il fut décidé en 1971 de transférer les crédits qui devaient servir à réaliser "l'antenne de La Nancelle", reliant la Ville Nouvelle aux lignes de banlieue SNCF qui devaient être intégrées dans la deuxième ligne régionale Nord-Sud, pour réaliser à la place une liaison par aérotrain suburbain "La Défense - Cergy-Pontoise". On sait que ce projet fut abandonné avant que la construction ne commence, car le moteur linéaire qui devait propulser l'aérotrain n'était pas au point, et le projet de viaduc avait suscité l'opposition des responsables politiques locaux.

Ensuite, l'IAURP étudia et proposa une liaison de rocade Cergy-La Défense, formée par la réalisation de l'antenne de La Nancelle, et l'aménagement des voies SNCF existantes. Ce projet fut repoussé comme irréaliste techniquement et financièrement par la SNCF. Mais ces deux projets constituèrent pour celle-ci un aiguillon, comme l'aérotrain interurbain qui l'incita à concevoir le projet de TGV. La SNCF fut amenée à réagir, et à mettre au point, pour desservir la banlieue Nord-Ouest deux nouveaux projets de RER : le projet VMI, et, avec la RATP, le projet d'interconnexion Ouest.


Le troisième débat, lié au second, concernait le choix de la ligne SNCF à interconnecter à Gare du Nord, dans le cadre de la création de la ligne D. La logique du schéma directeur aurait voulu que ce soit la ligne de Pontoise, desservant le secteur très urbanisé et très déficitaire en emplois de la vallée de Montmorency. Mais la SNCF poursuivait d'autres objectifs. Elle voulait rééquilibrer sa ligne C, supportant des trafics beaucoup plus importants à l'Est qu'à l'Ouest et combattre de plus l'idée de l'IAURP, mentionnée au paragraphe précédent de créer une liaison de rocade, ne passant pas par Paris, Cergy-Pontoise - La Défense, prolongée symétriquement à l'Ouest jusqu'à Saint-Quentin-en-Yvelines. C'est pourquoi, elle développa une double argumentation insistant sur la difficulté technique d'interconnecter la ligne de Pontoise à Gare du Nord, et proposant d'interconnecter à sa place la ligne de Creil (desservant des zones dont le SDAU voulait limiter le développement), et de desservir la Vallée de Montmorency par la liaison VMI constituant une branche de la ligne C (qu'elle présentait comme très intéressante sur le plan économique).


Dans ce cas, les responsables de l'urbanisme s'inclinèrent devant la volonté de la SNCF.

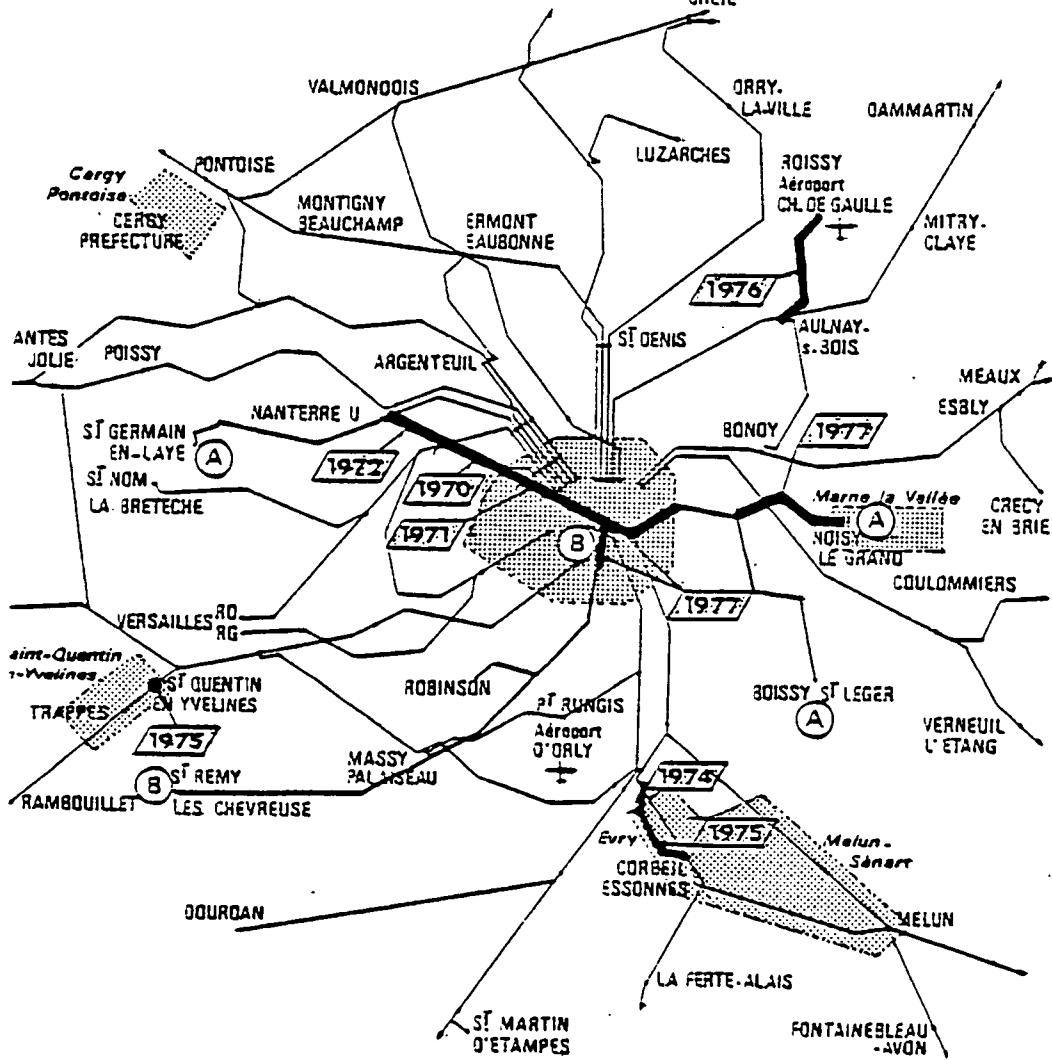


LA CREATION DU RER

② SITUATION AU 9 DECEMBRE 1977

Infrastructures nouvelles
mises en service
depuis 1970 

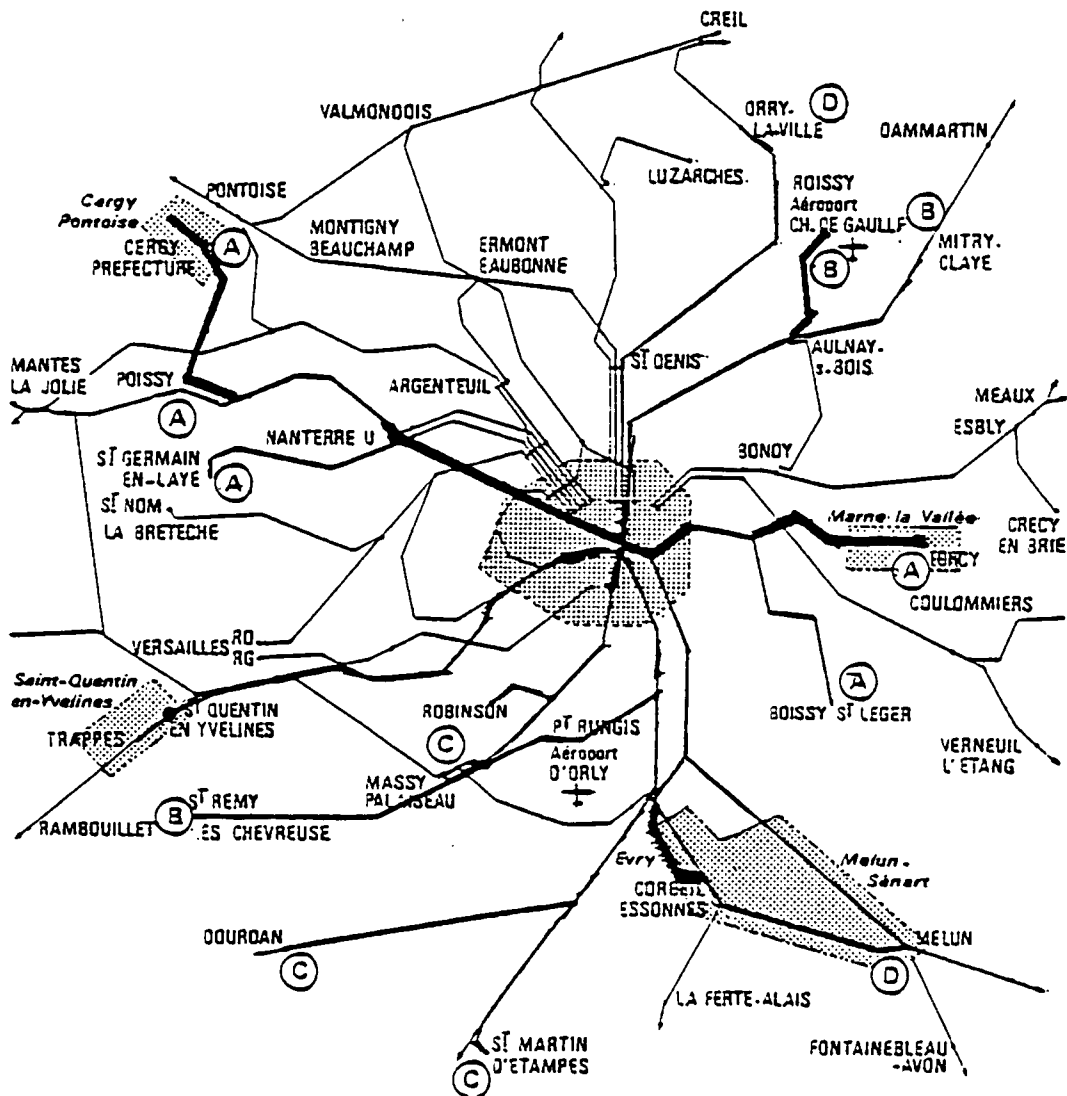
Lignes existantes
modernisées et intégrées
CREIL 



LA CREATION DU RER

Ⓛ SCHEMA PREVU A TERME

Infrastructures nouvelles **▬▬▬**
 mises en service
 après 1970
 Lignes existantes
 modernisées et intégrées **▬▬▬**



b - Les prolongements de métro

Une fois décidée la construction du métro urbain, la progression fut très rapide. De 1900 à 1914, 6,5 km de voie double furent mis en service en moyenne chaque année et, en 1914 le réseau atteignait 92 km.

Après la première guerre mondiale, le développement du métro reprit à un rythme à peu près moitié (3,3 km par an, de 1921 à 1940). A la fin de cette période, le réseau atteignait 158 km, et six courts prolongements en banlieue avaient été réalisés.

La période de stagnation provoquée par la deuxième guerre mondiale dura jusqu'en 1970. Depuis, une troisième période d'extension régulière a repris, guidée par le plan d'extension de 1973, avec un rythme à nouveau réduit de moitié par rapport à la période d'entre les deux guerres (1,6 km/an). Le réseau de métro atteint maintenant pratiquement 200 km.

Comme pour le RER, la plupart des prolongements inclus dans le plan d'extension de 1973 reprenaient des objectifs d'extension envisagés antérieurement dans le plan de 1929 intitulé "plan d'extension en banlieue des chemins de fer électriques souterrains métropolitain et Nord-Sud", ou dans le plan ferroviaire de 1935 inclus dans le "projet d'aménagement de la région parisienne.

Outre la conjonction d'ensemble que nous avons déjà notée entre les objectifs du Gouvernement, du District et de la RATP dans les années 1970, ce qui nous paraît avoir déterminé le plus les décisions concernant la programmation des prolongements de métro sont les facteurs suivants :

- la volonté de la RATP de maintenir un développement continu, et de s'adapter pour cela à la complexité croissante du processus de décision en gardant toujours un temps d'avance (mise au point des schémas de principe, de la procédure de plan d'équipement, des dossiers d'enquêtes d'utilité publique...), et en se donnant les moyens d'être l'organisme disposant des données les plus complètes, y compris en matière d'urbanisme (constitution de fichiers de population et d'emplois à l'îlot) ; dans ces conditions, il est normal que, dans l'ensemble, les premiers prolongements réalisés dans cette période aient été les plus "rentables" à court terme, parce qu'ils étaient plus faciles à réaliser, ou qu'ils desservaient les zones les plus denses et/ou comportant de forts rabattements en autobus ;

- la volonté de responsables politiques locaux importants, bien placés auprès du gouvernement (le général Billotte pour la ligne 8 à Créteil, M. Fourcade pour la ligne 10 à Boulogne, M. Valbon pour la ligne 5 à Bobigny...);
- l'impact de slogans amplifiant certains objectifs, tels que : "Bobigny, seule préfecture non desservie par le réseau ferré".

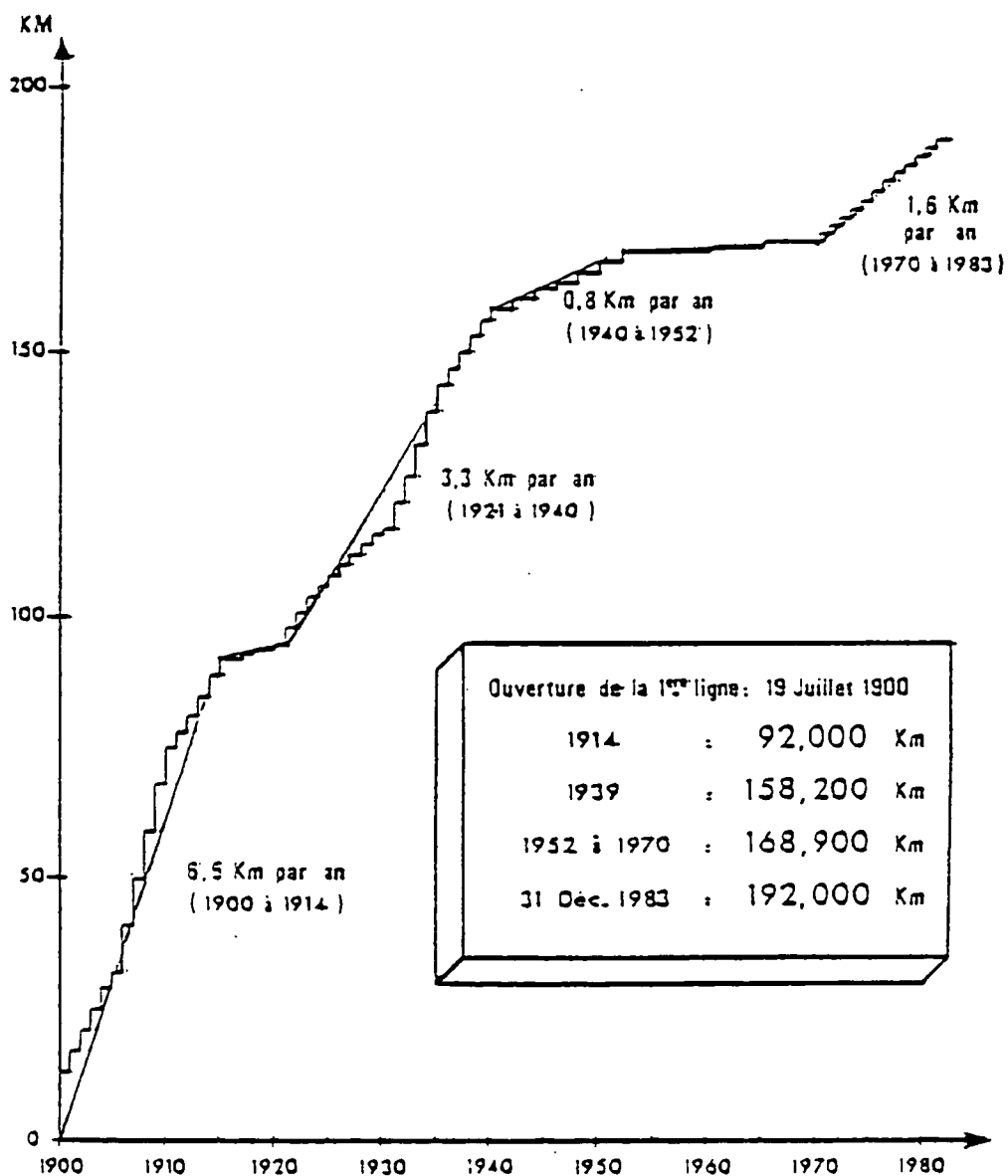
On peut noter que lorsqu'il existe une volonté de faire aboutir des projets, comme fut celle de la RATP, et qu'un projet bute sur des difficultés, la concertation nécessaire pour parvenir à une décision conduit généralement à des pertes de temps importantes, mais aussi à des modifications apportant en général des améliorations sensibles.

Ainsi, le projet de prolongement de la ligne 13 à Asnières et Gennevilliers, qui figurait dans les plans de 1929 et 1935, fut-il repris en 1965, et mis aussitôt sous le boisseau, la priorité étant donnée à la création du RER. En 1969, la RATP établit un avant-projet qui comprenait le débranchement de la ligne à La Fourche et son prolongement jusqu'à Place Clichy et une traversée de la Seine en souterrain. Le coût du projet ainsi conçu le fit rejeter.

La RATP reprit donc les études et sortit en 1974 un nouveau projet, qui fit l'objet du premier "schéma de principe". L'évolution des perspectives concernant la branche de Saint-Denis de la ligne 13 et les progrès de l'exploitation permettaient de proposer un prolongement simple sans débranchement. En outre, le nouveau projet prévoyait une traversée aérienne de la Seine. Enfin, il ne comprenait qu'une station au lieu de deux, dans Clichy. Ce nouveau projet, dont le coût était considérablement diminué (de plus de 50%), fut pris en considération par le Syndicat des transports parisiens le 4 juillet 1974.

Mais l'idée de traverser la Seine en aérien donna lieu à des réactions politiques, compliquées par des rivalités locales et le fait que l'un des responsables politiques locaux habitait dans l'un des rares immeubles proches de la traversée aérienne. L'opposition locale à cette traversée fut donc organisée et concrétisée par le slogan d'un "métro au rabais" et aboutit au rejet du projet par le commissaire-enquêteur. Il fut alors soumis à l'arbitrage du Conseil d'Etat, qui demanda à la RATP des améliorations. Celle-ci fut donc amenée à revoir à nouveau le projet. La traversée aérienne fut réduite à son strict minimum, un effort d'aménagement supplémentaire de l'environnement effectué, l'esthétique du viaduc particulièrement étudiée, et les mesures de protection des riverains renforcées.

METRO : Longueur du réseau (au 31 Décembre 1983)



On aboutit ainsi à un compromis tout à fait satisfaisant, conservant au projet l'essentiel de ses économies. En fait sa réalisation a amélioré l'environnement. Du reste, depuis la mise en service le 7 mai 1980, aucune critique n'a été formulée.

A noter, toutefois, que la réduction du nombre de stations de deux à une dans Clichy, pourtant beaucoup plus importante pour l'utilité du métro dans la commune, avait suscité peu de réactions.

c - Les sites propres

Les premiers projets de site propre pour autobus en Région Parisienne remontent à la conception de la Ville nouvelle d'Evry. L'Etablissement public, responsable du développement de cette Ville nouvelle décida d'appliquer, pour la desserte interne, des principes analogues à ceux de la Ville nouvelle anglaise de Runcorn, en prévoyant d'organiser l'urbanisation autour d'un réseau de site propre pour autobus ayant une forme de huit (le centre urbain étant situé au centre du huit). La première section de site propre fut mise en service en 1975.

Après 1970, l'IAURP commença à étudier et préconiser des rocadés de transport en commun en site propre à caractère régional. L'intention de créer progressivement de telles rocadés sera affirmée dans le SDAU de 1976.

En 1974-1975 la Direction régionale de l'Equipement proposa d'implanter des voies en site propre pour autobus sur la future autoroute A 86. Après analyse du projet, la RATP le rejeta, car l'autoroute A 86, pour réduire les nuisances qu'elle occasionnait, évitait les zones les plus denses et les centres des communes traversées. Elle proposa au contraire d'étudier des voies en sites propres sur la N 186 voisine, mais le long de laquelle l'urbanisation s'était organisée.

L'idée de base qui émergeait était que les projets de site propre permettraient de compléter utilement le réseau ferré sur les axes de trafic intermédiaire, trop faible pour justifier les investissements lourds nécessaires pour une ligne ferroviaire, mais suffisamment important pour justifier une qualité de service supérieure à celle de l'autobus circulant sur voie banalisée, ou même sur couloirs réservés, ceux-ci étant mal respectés.

La RATP procéda d'abord à une étude générale des réalisations étrangères, de la conception et de l'intérêt des sites propres, et des problèmes d'application en Région parisienne.

L'étude, dont les conclusions étaient très favorables au principe de la réalisation de sites propres pour autobus en Région parisienne, fut publiée en 1977.

Immédiatement, la RATP entreprit, à la demande du Ministère des Transports, et avec les Directions départementales de l'Equipement de définir des premiers projets prioritaires.

Les deux premiers projets furent mis au point dès 1977. L'un prévoyait la réalisation d'un site propre sur la N 305, pour desservir dans la banlieue Sud les communes d'Ivry et Vitry.

L'autre, plus ambitieux, comportait un site propre radial sur la N 192 dans les Hauts-de-Seine entre La Défense et le Pont d'Bezons, complété par un site propre de rocade dans la "boucle de Gennevilliers". Ce projet alliait les objectifs de la RATP, intéressée en priorité par l'amélioration de la circulation des autobus sur l'important itinéraire de la N 192, et de la DDE intéressée, elle, par le site propre de rocade sur la N 186 comme élément fédérateur des communes de la boucle.

La maîtrise d'ouvrage de ces premiers projets fut confiée aux DDE. La réalisation suivit le rythme lent de progression des aménagements d'urbanisme et routiers locaux. Actuellement seuls les principaux aménagements de la N 186 sont en service, les autres aménagements ne devant être achevés qu'en 1987.

La RATP poussa néanmoins avec persévérance cette idée. Elle proposa, en 1980, dans le plan d'entreprise 1981-1985, un schéma général de réseau de site propre, qui mettait l'accent sur les liaisons de rocade.

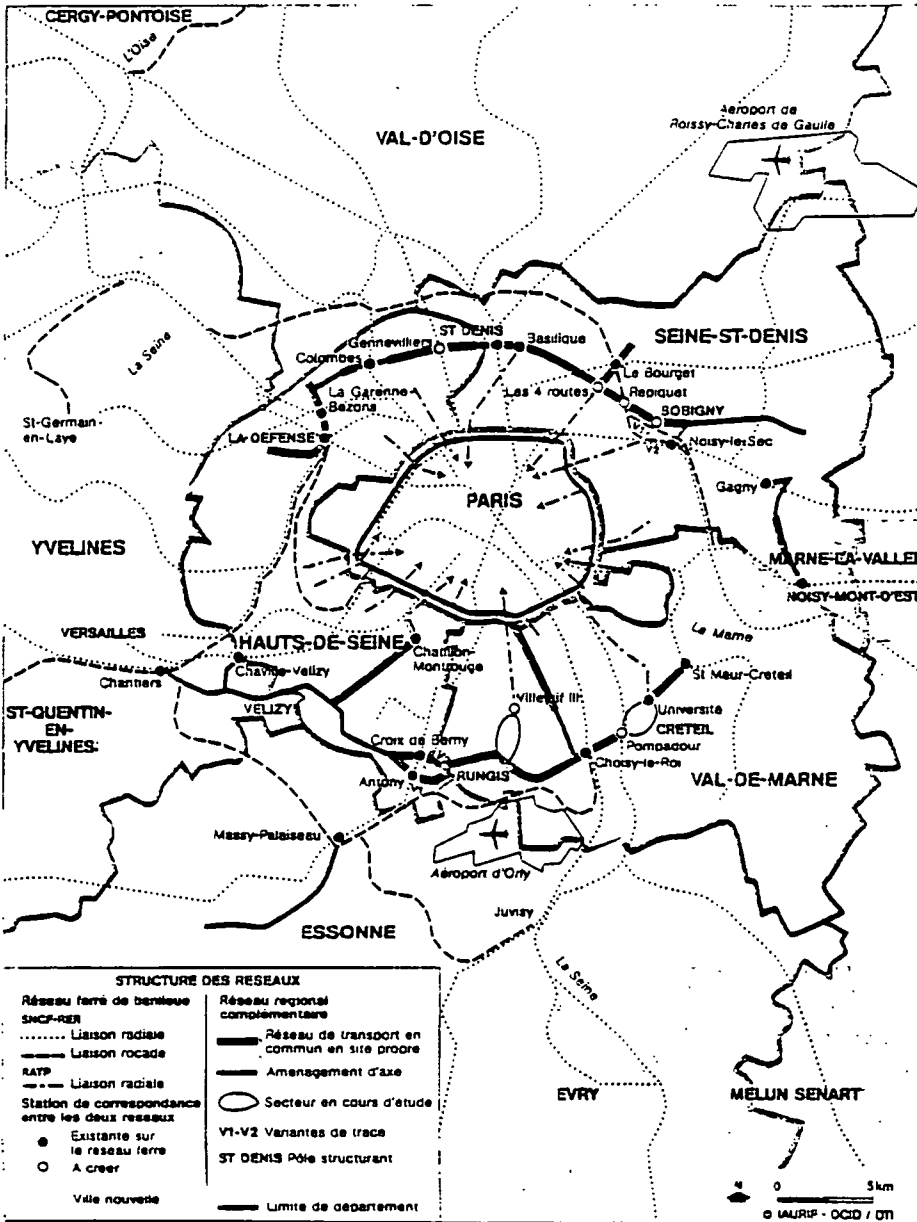
Toutefois un vif débat de doctrine persistait en son sein. Il portait sur la comparaison, en termes d'efficacité, de faisabilité politique et de rentabilité des investissements, entre deux stratégies, l'une basée sur la promotion par la RATP du développement linéaire des sites propres, l'autre sur la demande de mesures globales de contrôle de la circulation, associées au traitement ponctuel mais largement diffus des "points noirs".

L'idée de sites propres progressa aussi du côté de l'IAURIF (nouvelle appellation de l'IAURP à partir de 1976) et de la DRE.

PROPOSITIONS POUR UN SCHEMA DES TRANSPORTS COLLECTIFS DE SURFACE EN SITE PROPRE EN ILE-DE-FRANCE
LES PRIORITES

Le réseau prioritaire proposé sur le plan ci-dessous répond à un double objectif :
 — amorcer un véritable réseau maillé structurant la première couronne de banlieue ;

— mettre en place les deux grandes liaisons structurant l'espace urbain au nord et au sud (rocade nord et rocade sud) et la rocade du boulevard des Marechaux à la limite de Paris.



Le projet de révision du SDAU de 1980 constitua une opportunité très importante : la Région, désireuse de marquer son nouveau pouvoir par un projet nouveau, reprit à son compte le schéma de création d'un réseau de sites propres.

Le principe de ce schéma fut alors accepté par tous les organismes participant à la planification régionale des transports.

La loi de décentralisation renforçant les pouvoirs des Conseils généraux, les projets de site propre apparurent à ceux-ci comme pouvant marquer leur action dans le domaine des transports.

C'est ainsi que la Seine-Saint-Denis s'intéressa au projet de site propre sur la N 186, et, pour affirmer plus nettement la priorité aux transports en commun, poussa l'idée du tramway. Le Val-de-Marne de son côté poussa, au Sud, l'idée d'un aménagement similaire de la N 186 de Saint-Maur à Rungis, en passant par Créteil et Choisy-le-Roi. Le caractère départemental du projet fut marqué par l'appellation de Trans Val-de-Marne.

En outre, les deux départements, pour éviter la banalisation qu'avait connue les premiers projets de site propre et estimant que la RATP serait la mieux placée pour faire avancer ces deux nouveaux projets, furent d'accord pour lui en confier la maîtrise d'ouvrage.

Enfin, ces projets furent inscrits à un bon rang de priorité dans le contrat de plan Etat-Région 1984-1988.

En 1985, des crédits ont été accordés pour les acquisitions foncières du tramway Saint-Denis - Bobigny.

E - LE ROLE DE LA PLANIFICATION DANS LE DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS URBAINS

a) Son rôle dans les décisions

L'analyse précédente montre que la planification n'est qu'un des éléments du processus de décision.

Elle en assure une certaine cohérence, organise la concertation entre les différents décideurs, "éclaire" les choix en explicitant les enjeux, ce qui évite en principe les conséquences conflictuelles et rend les choix plus explicites.

Le planificateur doit être tour à tour analyste, créateur, économiste, diplomate.

Mais la planification ne "fait" pas la décision sauf dans le cas extrêmement rare où un plan comble un vide absolu d'objectif : les opérationnels s'en serviront alors comme d'un guide pour leur action quotidienne. Tel fut, par exemple, le cas du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Buenos-Aires.

En général, la décision résulte d'une volonté politique. Le choix dépend donc du rapport de force des différents décideurs possibles et de leur degré de volonté. Il peut, comme on l'a vu, résulter de l'alliance de plusieurs d'entre eux. Un décideur minoritaire peut emporter la décision par tactique, soit en amenant par suggestion un décideur plus important à reprendre à son compte son projet, soit en provoquant sa réaction en présentant un autre projet moins acceptable pour lui.

Naturellement, dans le cadre administratif français, lorsqu'il y a une forte volonté d'Etat, celle-ci prévaut.

Progressivement, le cadre administratif du processus de décision a été modifié pour donner moins de pouvoir à l'Etat, et plus à la Région, et donner plus de possibilité d'expression, et donc de réaction et de contrôle aux élus locaux et à la population.

Ce rééquilibrage permet certainement de mieux prendre en compte les besoins locaux et correspond mieux au processus même de planification.

Mais il s'est aussi accompagné dangereusement d'une diminution de l'exercice de l'autorité de l'Etat, par l'intermédiaire des Préfets. Cette abdication confère aux municipalités un pouvoir de blocage, qui peut aller jusqu'à l'impossibilité de faire prévaloir l'intérêt collectif devant certains intérêts individuels.

Il apparaît absolument essentiel que le cadre administratif de la prise de décision amène un large débat, mais permette aussi de dégager clairement un pouvoir de décision, et évite ou réduise les possibilités de blocage.

En tout état de cause, les responsables de l'aménagement et du cadre de vie (maintenant la Région), les responsables du rôle de capitale (l'Etat), et les exploitants (les plus à même d'appréhender et faire face aux besoins des usagers), doivent y jouer un rôle principal. Se pose aussi le problème de la participation des usagers, en tous cas, en ce qui concerne le niveau local de traitement des projets, qui les intéresse très directement.

b - Les résultats de la planification des vingt dernières années

Il est pratiquement impossible de "mesurer" les résultats réels de ces 20 années de planification, car on ne peut évidemment comparer la situation actuelle à celle - impossible à observer - qui se serait produite en son absence.

On est donc réduit à faire des hypothèses sur une telle évolution, débouchant plus sur des comparaisons qualitatives, et à soupeser si les objectifs de la planification ont été ou non correctement atteints, et si elle a soulevé ou non des problèmes imprévus.

Remarquons d'abord qu'incontestablement ce qui a marqué la période 1965-1985 c'est :

- la réalisation du RER et de l'interconnexion,
- la modernisation de l'ensemble des transports en commun,
- la réalisation des autoroutes radiales et du périphérique,
- le maintien de l'attrait de Paris, mais avec diminution importante de la population et sélection par l'argent,
- la "normalisation" de la vie en banlieue avec la création des centres commerciaux, de nombreux équipements (hôpitaux notamment),
- la réalisation des Villes nouvelles.

On peut légitimement, en comparant le cas des grands ensembles réalisés avant ou juste après la dernière guerre, et celui des Villes nouvelles, ou des urbanisations nouvelles de Créteil, Vélizy-Villacoublay, Bobigny, estimer que cette planification a permis un développement beaucoup plus cohérent et une desserte correcte des urbanisations nouvelles.

A contrario, l'absence, les incohérences, ou les erreurs de planification se sont révélées très difficiles à réparer : il est très difficile d'améliorer la desserte des grands ensembles réalisés en dehors des axes de transport, tels que les cités-jardin du Plessis-Robinson ou de Clamart, Meudon-la-Forêt. La desserte de Bobigny, développée à l'écart de la N 3, est certes maintenant bien assurée par le prolongement de la ligne 5 du métro, mais soulève un problème d'équilibre délicat pour le réseau d'autobus. Le fait de

n'avoir pas prévu, dès le début, de réserver la possibilité de prolonger la ligne 1 du métro en même temps qu'était réalisée la liaison Etoile-La Défense en RER est à l'origine des difficultés de réalisation de ce prolongement.

Comparativement, une banlieue isolée a beaucoup plus de chance d'être une banlieue à "problèmes".

Par contre, la planification et l'effort constant d'investissement n'ont pas permis de limiter significativement le développement des banlieues lointaines ou hors agglomération, d'empêcher la croissance continue de la part de l'automobile dans le marché des déplacements. Elles ont laissé subsister des problèmes importants d'accessibilité en banlieue pour les personnes ne disposant pas d'automobile et se développer le problème du financement des transports collectifs.

CONCLUSION

La planification est l'expression d'une volonté d'aménagement. Elle s'oppose aux forces conservatrices qui sont à l'origine de la prolifération des règles d'interdiction. Mais elle n peut aboutir que si elle suit les aspirations des habitants.

Le processus de planification est itératif. Sa démarche lui confère mémoire, intelligence, capacité d'apprentissage.

Il permet donc :

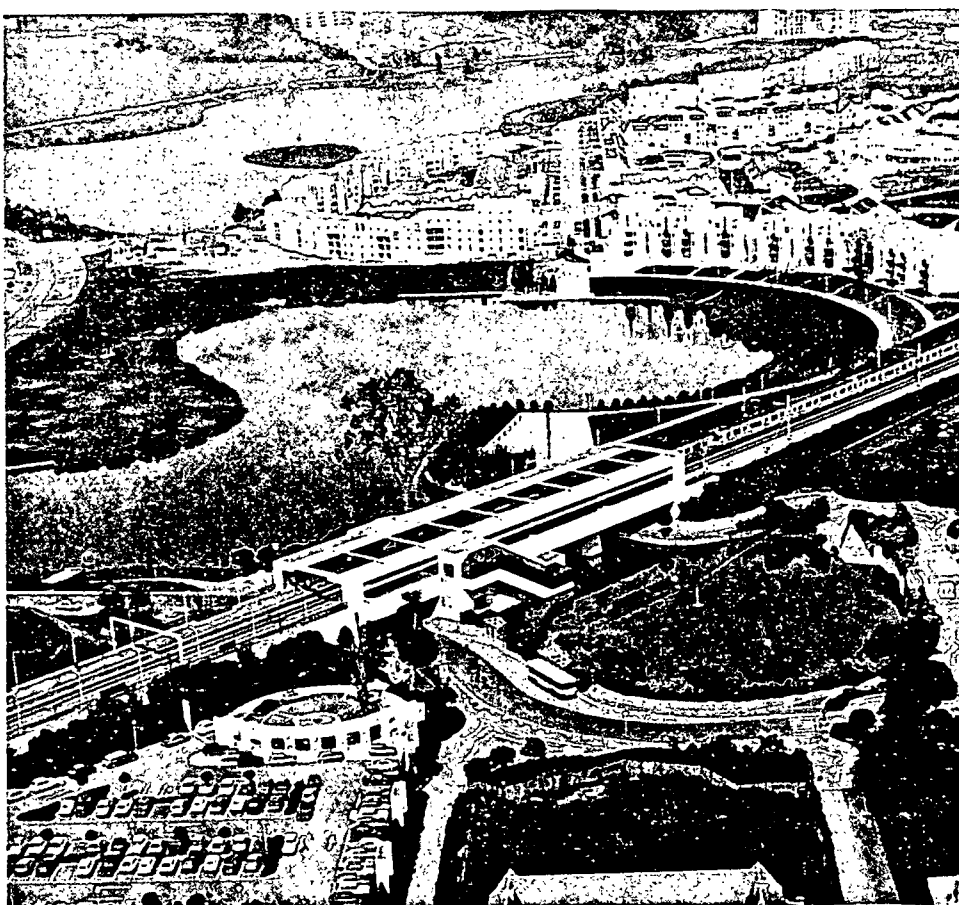
- de tirer parti de l'expérience pour arrêter ou modifier des actions ayant révélé des inconvénients importants : ainsi, les problèmes posés par le débouché sur le périphérique des premières autoroutes radiales aboutit à revoir en baisse le plan prévu au schéma directeur de 1965, puis à stopper toute nouvelle réalisation ;
- de "valoriser" à chaque étape les réalisations des étapes précédentes, en permettant ainsi un développement progressif et continu - c'est par exemple le cas du projet d'interconnexion ;
- de s'adapter aux modifications de la situation économique, sociale, des modes de vie et des objectifs politiques qui en découlent.

L'interaction entre transport et urbanisme est en partie autocorrectrice. Elle évite qu'un investissement d'infrastructure s révèle "scandaleux".

Ces différentes remarques peuvent être synthétisées dans le fait que le processus de planification a assuré une dynamique de transformation progressive et contrôlée de la ville. Elle ne peut à elle seule éviter la "crise", mais a certainement agi sur l'organisme urbain à la fois comme un régulateur et un stimulant.

Enfin, quatre conditions apparaissent nécessaires pour que la planification donne des résultats positifs :

- des moyens de perception des besoins et de leur évolution, et un esprit ouvert et clairvoyant,
- un cadre administratif et décisionnel orienté vers la résolution des problèmes,
- la connaissance des possibilités de financement, et, dans cette contrainte, la mise à disposition des moyens financiers, lorsqu'ils ont été justifiés, et des moyens techniques nécessaires,
- une volonté politique continue.



Le RER à Marne-la-Vallée

Gare de Lognes

