

Le Grand Paris et ses transports

Une double impasse

L'actualité se charge de mettre le thème du Grand Paris à la une : le rapport de la Cour des comptes sur le futur réseau du Grand Paris Express place le sujet en pleine lumière, allant jusqu'à poser la question même de son utilité.

Le Grand Paris constitue le premier grand virage stratégique de l'Île-de-France depuis le schéma Delouvrier de 1965, il mérite donc une solide analyse. On commencera par expliquer comment a pu se construire, peu à peu, la double impasse actuelle sur la question du logement et sur celle des transports. Un autre article pourra expliciter la portée de ce nouveau schéma de transports, la portée des critiques sur le montage financier, et ses incidences éventuelles sur la place de l'Île-de-France dans l'aménagement du territoire.

L'agglomération francilienne a une richesse par habitant largement supérieure à la moyenne nationale, et assez comparable à celles des autres grandes métropoles occidentales. La taille et la richesse de son bassin d'emplois, l'intensité et la variété des contacts, la liaison permanente avec la recherche et l'innovation, le croisement avec toutes les cultures du monde, l'existence d'un patrimoine urbain exceptionnel, tous ces éléments en font l'une des grandes métropoles mondiales. Cela tient largement à son réseau de transports, qui lui permet de fonctionner aujourd'hui comme une région urbaine intégrée, car les moyens de déplacements permettent une unicité du marché du travail. Son avenir est donc largement lié au futur de son réseau de transports, en qualité comme en extension. Dans ces conditions, pour mieux comprendre les véritables enjeux comme les lignes de force des actions à conduire pour les années à venir, il est nécessaire de prendre un peu de recul et un peu de hauteur. Ceci réclame d'abord une analyse rétrospective.

L'histoire de ce réseau de transports est chahutée. On pourrait présumer, a posteriori, qu'il ait existé une série de décisions publiques, cohérentes et efficaces, qui aurait permis à l'Île-de-France, de maintenir sa place à l'échelle mondiale. En fait l'existence d'un réseau RER au cœur du fonctionnement de cette région résulte d'une

histoire tourmentée à multiples acteurs, mélangeant les problèmes de transports à longue distance – les transports interurbains – avec ceux plus internes à la région elle-même.

Les lignes de chemin de fer se développent à partir de 1850, de tous les côtés de Paris – la célèbre étoile de Legrand¹ –, avec des gares essentiellement implantées dans les communes qui furent rattachées à Paris par le décret loi de 1859, en limite du secteur déjà fortement urbanisé correspondant aux huit premiers arrondissements actuels. Elles dépendaient bien sûr de sociétés différentes et reliaient Paris aussi bien à sa proche couronne qu'au reste du pays. Mais il restait le problème de Paris intra-muros, accentué par l'urbanisme haussmannien qui avait fait exploser les distances urbaines.

La réponse fut, dans un premier temps, celle des omnibus à chevaux à partir de 1828, regroupés dans une compagnie générale des omnibus en 1854. À cette date, les autres grandes métropoles européennes, et d'abord Londres, en 1863, commençaient à développer des métros souterrains. À Paris ce mode de transports fit de suite l'objet d'une compétition vigoureuse² entre les grandes compagnies de chemins de fer, appuyées par l'État, qui voulaient d'abord relier les gares parisiennes entre elles, et le conseil municipal de Paris qui voulait maintenir son autorité sur ce qui se passait sur son territoire. Ce n'est qu'en 1890 qu'un accord fut trouvé, sur la base d'un métropolitain à statut de voie ferrée d'intérêt local, avec un écartement de rail spécifique, et un autre sens de circulation que les trains... afin d'assurer l'incompatibilité technique entre train et métro.

¹ A. Legrand définit via une loi de 1842 un plan ferroviaire général fondé sur des grands lignes aboutissant à Paris.

² A. Cottureau, « Les batailles pour la création du métro. Un succès pour la démocratie locale » in *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 2004.

Le schéma fut approuvé en 1896 (cf. figure 1, le schéma affirmé à cette occasion) et les premières lignes de métros, de suite électrifiées, furent inaugurées pour l'Exposition universelle en 1900, après celles de Londres, d'Athènes, de Budapest et d'Istanbul. La dualité des réseaux de transports collectifs en site propre, que l'on connaît bien aujourd'hui, était instituée. Les omnibus à chevaux, puis le métro, permirent l'urbanisation progressive de l'ensemble de Paris avec une densité de stations particulièrement forte, et une population qui monta jusqu'à 2 900 000 habitants en 1921 (15 % de la France urbaine d'alors). C'était voulu.

Mais de l'autre côté des fortifications, l'urbanisation explosa à son tour à partir de 1925 (cf. *Le Chiendent* de R. Queneau)³, à coup de lotissements souvent sans véritable viabilisation, et donc voués à rester défectueux. Ce fut la base de la future « banlieue rouge ». Cet étalement urbain, fondé sur le couple chemin de fer-vélo ou marche à pied, déjà anticipé dès 1850 par Alexandre Dumas⁴, représenta plus d'une fois et demi la surface de Paris en 10 ans. Il en résultait un Paris hyperdense, concentrant l'essentiel des grands équipements publics et privés, et une banlieue à dominante résidentielle, comportant toutefois de fortes poches industrielles, notamment au nord de Paris, et ne vivant que par la ville-centre pour tout ce qui n'était pas équipement de stricte proximité.

La nécessité d'un plan d'ensemble plus vaste s'imposa dès 1925 : cela déboucha sur le plan Prost de 1939, qui fut modernisé par le Padog⁵ approuvé en 1960. Mais celui-ci fut bientôt reconnu comme trop étroit, car il débouchait de fait sur un urbanisme de dérogation avec des contributions financières⁶. La réalisation d'un schéma directeur plus global, fut décidée en 1961, et confiée à Paul Delouvrier, nommé pour ce faire délégué général au district de Paris. Sa base idéologique peut se résumer à un objectif maintes fois répété : l'unicité de la région parisienne, via un réseau de transports conçu à une échelle régionale pour

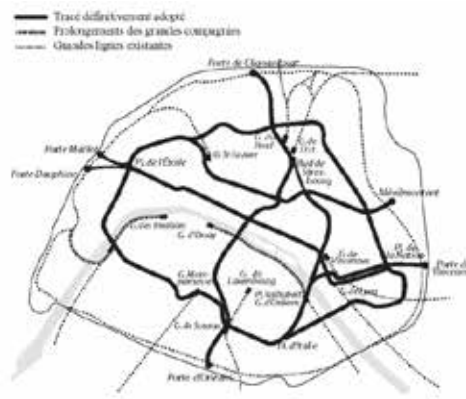


Figure 1. Le schéma arrêté par le conseil municipal de Paris en 1896.

dépasser le caractère trop centré sur Paris. Mais, comme cela était clairement explicité dans un document de doctrine « Prospective de l'urbanisation » 1963⁷, pilotée par Pierre Massé, commissaire général au Plan, et auquel participa fortement Paul Delouvrier, cette unité était d'abord assurée par la route.

Aussi un imposant réseau routier structura-t-il fortement le premier plan du schéma directeur publié en 1965. Il faisait apparaître un développement de l'urbanisation selon deux grands axes tangentiels est-ouest sur des plateaux respectivement au nord et au sud de la Seine. Le passage spécifique aux transports prenait acte de l'existence du RER A est-ouest passant par le centre de Paris, et annonçait deux RER nord-sud, l'un passant par Montparnasse, et l'autre par la gare d'Austerlitz. Il était de même fait l'hypothèse d'un réseau routier fluide non saturé en zone urbaine. Les villes nouvelles à venir étaient pensées comme d'abord vouées à la circulation automobile. Le passage consacré à la ville nouvelle de Cergy-Pontoise n'évoquait même pas sa desserte en transports en commun. L'opération de la Défense, limitée à son rond-point avec la statue de la République, était présentée comme la limite ouest du centre d'affaire parisien avec des emplois dont le nombre était plafonné à 40 000.

Le schéma directeur approuvé en 1976 fut plus modéré dans ses ambitions démographiques, et employait l'expression de « priorité aux transports en commun ». Mais le RER A, pourtant en service, n'apparaissait pas sur son fond de plan de synthèse, sans doute pour éviter de faire apparaître un axe central autour de la Seine

faisant concurrence aux axes tangentiels maintenus sur les plateaux⁸. L'opération de la Défense, abordée avec des pincettes, continuait à être plafonnée pour ne pas faire concurrence aux autres « pôles restructurateurs de banlieues » comme Bobigny ou Velizy.

En fait, l'idée de connecter les réseaux RATP et SNCF fit assez vite surface, indépendamment de toute velléité de planification urbaine globale, notamment pour relier la Défense au grand quartier d'affaires de l'Ouest parisien, dont elle constituait le prolongement naturel. C'est en 1961 que le ministre des Transports décida de réaliser un axe est-ouest en technique ferroviaire, avec un embranchement sur la voie Paris-Saint-Germain-en-Laye. Ce fut l'amorce de la ligne A, avec un démarrage symétrique à l'est sur la ligne Saint-Mandé-La Bastille. Et la RATP mettait au point un schéma général de prolongement en banlieue.

La situation évolua progressivement, sous l'égide du STP (Syndicat des transports parisiens) préfigurateur du STIF (Syndicat de transports en Île-de-France)⁹. En 1968 l'État avait confirmé le raccordement des deux tronçons est et ouest du RER, malgré l'opposition de l'atelier parisien d'urbanisme qui craignait, d'ailleurs à juste titre, que ce tronçon central ne serve à drainer les personnes résidant à l'est vers les bureaux implantés à l'ouest, et velléité d'un « rééquilibrage à l'est » de l'Île-de-France.

Puis en 1972 fut prise la décision concernant l'interconnexion à Chatelet, des réseaux nord et sud, avec un changement quai à quai entre le RER B sud et le RER ouest¹⁰, ainsi que la jonction Orsay-Invalides, qui permettait de rejoindre Versailles, à l'ouest, et Dourdan, au sud-est, constituant ainsi le RER C passant toujours par le centre de Paris. La desserte des villes nouvelles se fit au cas par cas. Une seule fut clairement, et dès le début, axée sur un transport collectif à créer : Marne-la-Vallée, avec son chapelet d'urbanisation desservi par une branche nouvelle du RER A à l'est de Paris. Pour les autres, cela releva plutôt du bricolage progressif au fur et ➔

³ Ou, sur un plan plus scientifique, les diverses recherches d'Annie Fourcault et par exemple *La Banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux*, Créaphis, 2000.

⁴ A. Dumas in *Les Mobicans de Paris*.

⁵ Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne.

⁶ P. Dufau, *L'Urbanisme à l'escopette*, 1967.

⁷ « Analyse d'un effort prospectif » par O. Piron in *Les Annales de la recherche urbaine*, 2012.

⁸ De même les secteurs dévolus aux villes nouvelles bénéficiaient d'une expression graphique particulièrement marquée.

⁹ Aujourd'hui « Île-de-France mobilités ».

¹⁰ Car on avait considéré que le quartier de la Défense avait davantage vocation à accueillir les cadres habitant en banlieue sud, que les populations ouvrières résidant en banlieue nord.

→ à mesure de l'abandon des deux RER nord-sud. La ville nouvelle de Trappes ne bénéficia que d'une nouvelle gare sur la voie ferrée existante, et d'une amélioration d'un système d'exploitation pour mieux la brancher sur la zone de la Défense. Celle d'Évry bénéficia de même, *in fine*, d'un court embranchement spécifique. Enfin, Cergy-Pontoise vit disparaître son projet futuriste d'aérotrain, au profit d'une simple antenne ferroviaire, incluse aujourd'hui dans le RER C dont le fonctionnement reste encore médiocre.

La desserte de l'aéroport de Roissy releva de la même logique : Le cabinet du Premier ministre s'opposa vigoureusement à toute desserte ferroviaire jusqu'en 1972, mais *in fine* l'augmentation du trafic l'imposa, suscitant de ce fait la création d'un embranchement SNCF spécifique. Quant aux prolongements de lignes de métro en banlieue, ils se poursuivirent progressivement, encore aujourd'hui, dans le cadre d'un plan en évolution continue.

En définitive, globalement, la place donnée à l'automobile en grande couronne, là où se trouvaient les villes nouvelles, était volontairement prépondérante. L'éventualité de leur desserte par transports collectifs n'était même pas citée dans la « description du parti général d'aménagement » du document de 1965, à l'exception des urbanisations prévues pour Marne-la-Vallée. Et les compléments progressifs apportés au réseau de transports en commun restaient toujours dans un schéma radial de rabattement de la population active vers les zones d'emplois au centre de l'agglomération. Les multiples propositions de transports en commun de rocade visaient surtout à améliorer les dessertes locales et à connecter les lignes existantes.

Par ailleurs les schémas directeurs (projet de 1991 puis document définitif de 1994) choisissaient des options globalement restrictives pour la région Île-de-France. Le projet de schéma directeur de 1991, relevait la croissance rapide dans les années précédentes, et se fixait comme objectif de ralentir le rythme des créations d'emplois, en le ramenant au rythme national moyen, et en espérant juguler ainsi la croissance démographique. Lorsque, en 1992, les résultats du recensement de 1990 arrivèrent, avec une légère augmentation du poids démographique de l'Île-de-France, la réaction fut rapide. L'esquisse précédente fut révisée à la baisse. Les objectifs de construction de logement, fixés d'origine à 60 000 par an,

furent ramenés à 50 000, et les surfaces à urbaniser réduites de 20 %. « *C'est construire ou expulser* », comme l'affirmait le projet de 1991¹¹. On ne pouvait mieux dire. Autrement dit, le schéma approuvé en 1994, qui avait choisi un rythme bas de construction de logement, avait clairement décidé d'utiliser la crise du logement comme opérateur de décentralisation. Ce fut d'ailleurs efficace, comme expliqué *infra*, cela débouche aujourd'hui sur une double impasse.

Sur le plan démographique, les ordres de grandeur indiqués dans le projet de 1991 ont été en gros réalisés : la population globale de l'Île-de-France est restée cantonnée à 18,6 % de la population française depuis 20 ans. Mais elle possède de fortes spécificités. Elle représente à la fois la plus forte natalité française, le plus grand afflux de population étrangère, et par contrecoup le plus fort déficit migratoire interne¹². Cela s'explique aisément : face aux problèmes de vie quotidienne, certains jeunes ménages franciliens sont tentés de changer de région, voire même de pays. On retrouve également un fort taux de départ de la région, lors du passage à la retraite. Le solde démographique positif n'est alors obtenu que grâce à une forte immigration extérieure, en particulier pour les études supérieures et les emplois fortement qualifiés. Elle l'est de même pour des emplois peu qualifiés et peu payés, occupés par des immigrés qui acceptent pour leurs conditions de vie un « *package* » jugé inacceptable par les Franciliens « autochtones ». Au total ces dernières années l'Île-de-France captait 40 % de l'augmentation de la population immigrée¹³ annuelle en France.

Mais la répartition géographique de cette population n'est pas uniforme. Les immigrés à faibles revenus se concentrent,

de par la logique de l'entre-soi et du communautarisme ethnique, dans les mêmes secteurs géographiques : la Seine-Saint-Denis et l'Est parisien¹⁴. Les situations sociales difficiles sont fortement présentes, avec des incivilités diverses qui incitent les habitants plus aisés au déménagement, renforçant à terme les difficultés locales, et débouchant sur de la ségrégation sociale aux effets de plus en plus lourds. Et l'intégration des enfants des immigrés n'y est rendue que plus difficile. D'ailleurs les émeutes urbaines de 2005 se sont d'abord produites dans les communes les plus éloignées des transports collectifs, avec un taux maximal de jeunes issus de l'immigration.

Quant à la situation du logement en Île-de-France, les données en sont bien connues. Les Franciliens ont des conditions de vie nettement moins favorables que dans le reste du pays : une moindre surface de logement par personne, 1,3 pièce par habitant, contre 1,65 sur le reste du territoire. Cela se traduit également ces dernières années par une absence de desserrement complémentaire dans le logement, alors que partout ailleurs en France cette tendance se maintient. Depuis 20 ans en moyenne nationale, les loyers ont augmenté en gros comme les revenus, mais en Île-de-France les prix d'acquisition de l'immobilier ont plus que doublé par comparaison avec les revenus moyens. À Paris comme en Seine-Saint-Denis le taux de logements surpeuplés au sens de l'Insee dépasse les 25 %. Jusqu'en 2015, le rythme de la construction est resté à l'étiage de 50 000 logements annuels commencés, voire moins. Les stipulations malthusiennes du schéma directeur de 1994 ont été correctement respectées.

Cette situation se retrouve dans le domaine des transports. Globalement, après une première période de fort investissement entre 1970 et 1980, les dépenses

¹¹ Dont l'actuelle secrétaire d'État aux Transports, Elisabeth Borne, était rapporteur.

¹² Voir par exemple *Insee focus* n°107 de 2017.

¹³ Immigré : personne née étrangère à l'étranger. Au fil des ans, environ 30 % de cette population obtiendra la nationalité française.

¹⁴ Il suffit de fréquenter le changement RER B et lignes 5 et 7 du métro à la gare du Nord pour s'en rendre compte sans autre analyse statistique complémentaire.

Tableau 1. Trafic Île-de-France.

En milliards de voyageurs-kilomètres	1994	2004	2014
Métro	5,1	6,7	7,7
RER A et B (RATP)	3,4	4,8	5,2
Réseau SNCF Île-de-France	10,1	9,7	12,1
Ensemble ferroviaire	18,6	21,2	26,0
Autobus banlieue et tramway	1,5	1,9	2,8

© D'après *Faits et Chiffres*, 2015, URF.

annuelles en faveur du transport collectif ont chuté à peu près de moitié à partir des années 1980, et les dépenses routières également, mais dans une moindre proportion¹⁵. Le rebond des années 1990 provenant de l'engagement simultané, et partiel, d'Éole et de Météor, avec la dualité maintenue entre des projets venant de la RATP, et un autre poussé par la SNCF, s'est vite tassé.

Mais dans le même temps, le trafic a augmenté comme l'indique le tableau 1. Soit, pour l'ensemble ferroviaire, une croissance de 1,7 % par an pendant 20 ans à consistance pratiquement fixe, et de 2,1 % durant ces 10 dernières années

Il est clair que, dans ces conditions, le système a trouvé ses limites. D'un côté le bilan global est positif : l'interconnexion généralisée des réseaux et la complémentarité de fait entre transports collectifs rapides et transports collectifs plus ordinaires, comme entre transports collectifs et transports individuels assure aujourd'hui une certaine fluidité dans le plus grand bassin d'emplois français, aussi bien entre les différents pôles d'emploi qu'entre les pôles d'emplois, les emplois diffus et les différents secteurs résidentiels. Mais cette possibilité ne peut être effective de la même façon pour tous : forte pour les ménages aisés, elle est nettement plus faible pour les classes populaires¹⁶.

Et pour les particuliers les conditions de déplacement sont de plus en plus dures. En moyenne, l'actif francilien passe chaque jour 20 minutes de plus en transport que son homologue en province, pour environ une heure dans des conditions éprouvantes (pénibilité, irrégularité). Les classes dirigeantes, qui se déplacent d'habitude en surface, à des horaires choisis, ignorent d'habitude ce qui se passe sous la surface de Paris, sur les RER A et B comme sur la ligne 13. Il y est devenu courant de devoir, aux heures de pointe de plus en plus étendues, laisser passer des rames archibondées avant de réussir à s'insérer dans l'une d'elle un peu plus accessible au prix d'un entassement accru. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : aux heures de pointe, plus de 6 personnes debout par m² sur le tronçon Opéra-Chatellet du RER A, et sur le nord de la ligne 13. Par ailleurs l'échelle des revenus s'est fortement élargie, avec



Figure 2. Le schéma de « régiopolisation » de la Datar.

des inégalités territoriales de plus en plus sensibles entre les territoires rassemblant les ménages les plus aisés, et ceux où au contraire se regroupent des ménages défavorisés, dont une partie croissante vient d'une immigration extra-européenne.

Les ménages franciliens subissent ainsi de plein fouet un « effet de ciseau » entre leurs revenus et leurs dépenses en temps et en argent.

Et cet effet de ciseau est répercuté sur les entreprises : la main d'œuvre est plus chère, les coûts fonciers et immobiliers sont plus élevés, de même que les coûts de transport. Cela augmente leurs coûts de production : certaines vont s'installer plus ou moins loin, avec à la clef un renchérissement des services. L'équilibre entre les avantages de la taille et de la qualité du bassin d'emplois d'une part, et les inconvénients que cela entraîne dans la vie quotidienne, peut sembler un fait acquis, mais l'on n'est pas assuré de sa stabilité dans le temps. En effet, pour les entreprises, l'enjeu primordial est de disposer d'une population d'actifs assez nombreuse et qualifiée par rapport à un contexte mondial toujours plus exigeant. Or, aujourd'hui, c'est un risque majeur de thrombose qui se profile. L'embolisation progressive de système de déplacement comme la pénurie toujours plus forte de logements, commencent à ébranler la capacité même de l'Île-de-France à conserver sa stature mondiale.

Une étude prospective de la Datar a pu construire un scénario possible : celui d'une région capitale qui perdrait peu à peu son poids à l'international pour se recroqueviller sur la gestion de son espace propre et de

son *hinterland* immédiat constitué en gros par le Bassin parisien (cf. figure 2 : scénario de régiopolisation). De leur côté les autres métropoles régionales tisseraient alors chacune des liens avec les contrées qui les voisinent. Il est clair que si l'on était resté sur la « tendance au fil de l'eau » en matière d'investissement en transports comme en logement, ce scénario noir aurait pu gagner en crédibilité. L'Île-de-France n'y perdrait pas simplement quelques points en rentabilité économique, mais elle risquerait un véritable décrochage au niveau mondial, avec des pertes économiques et financières tant pour elle que pour le reste du pays.

Ce diagnostic largement partagé explique la réaction du pouvoir politique en 2007-2010 qui sera développé dans un article à venir.

15 Avant-projet schéma Île-de-France 1991, p. 84.

16 Cf. Yves Jouffe, « La mobilité des pauvres » in *Informations sociales*, n°182, 2014.