



Jean-Louis Zentelin

Zone multimodale de Massy-Palaiseau

Quel aménagement et quel réseau ferré pour les Franciliens ?

Du Sdrif à la Société du Grand Paris

Jean-Louis Zentelin

En décembre 2008, le schéma directeur d'Ile-de-France (Sdrif) a été adopté par le Conseil régional, mais pas transmis par le Gouvernement au Conseil d'État¹, donc pas approuvé, donc pas opposable juridiquement aux tiers. Le Gouvernement a en effet plusieurs fois exprimé son désaccord avec le manque d'ambition dudit Sdrif, puis lancé une consultation d'architectes pour le Grand Paris, puis tenté d'imposer un protocole de conciliation léonin (imposant La Défense, le plateau de Saclay...) refusé par la Région. Il élabore aujourd'hui une Société du Grand Paris (SGP), dont un métro souterrain en rocade dit Grand Huit², présenté par le secrétaire à la Région Capitale en mars 2009, à la suite de premières « fuites » dans la presse début 2009, devrait constituer l'armature de base.

Derrière chaque projet une rocade

Cette annonce est révélatrice d'un conflit entre des conceptions alternatives de l'aménagement spatial combinant mobilités, accessibilités, lutte contre l'étalement urbain, densités, environnement, inégalités sociales et spatiales, le choix de l'une ou l'autre alternative déterminant la priorité de la rocade à réaliser. Elle relance un débat qu'on croyait tranché à la suite du schéma directeur car le projet du secrétaire d'État s'appuie sur un Grand Huit plus éloigné de Paris que les Orbitale/Périphérique ou Arc Express, à laquelle le Sdrif donne implicitement la priorité. L'alternative proposée par le Gouvernement relève, selon la SNCF, d'une « logique de pôles économiques à développer et à relier »³, qu'il aurait certes fallu dévelop-

per quinze ans plus tôt, mais qui néglige manifestement la desserte des bassins de vie. Le projet du Sdrif relève quant à lui d'une logique de polycentrisme dit « renouvelé », finalement adopté par la Région, privilégiant les densités, les polarisations centrales et existantes (Roissy, Cergy, Évry), et les transports radiaux dans une logique d'accompagnement.

Relance ou enterrement de l'alternative RFMC ?

La complexité des mécanismes de décision et de financement en Ile-de-France ne devrait pas permettre à l'un des deux scénarii de s'imposer totalement, ce qui fait qu'à la longue on puisse assister à la réalisation de tronçons ferroviaires voyageurs épars, sans véritable dimension prospective ni cohérence, du moins en termes de développement durable et de gouvernance, supposés être l'*alpha* et l'*oméga* de la planification du XXI^e siècle. Cette impasse peut-elle constituer une opportunité de remettre sur le devant de la scène ce qui aurait pu constituer un scénario alternatif du Sdrif, non pas pour le remettre en selle, mais pour tout remettre à plat à la veille d'une probable révision du Sdrif 2008 ? Un tel scénario, dans le prolongement de la pensée aménageuse initiée à l'époque de Delouvrier, était celui d'un polycentrisme hiérarchisé, qui vise à réduire la dualité centre-périphérie, à délester les infrastructures centrales, à accompagner l'émergence de bassins de courtes distances, à rétablir le rapport à la nature. Tout comme la SGP s'appuie sur le Grand Huit et le Sdrif sur Arc Express, le scénario de développement durable écarté par la Région, le « polycentrisme hiérarchisé », se serait appuyé sur une rocade ferroviaire de moyenne couronne (RFMC) programmée de longue date en Ile-de-France.

1. Conformément à la LOADT de 1995 et à la SRU de 2000.

2. Qualifié d'extra-terrestre par le président du Conseil régional.

3. *Libération* 09/02/2009.

Polycentrisme, Sdrif et rocares ferroviaires

La logique de présentation découle de ce questionnement. Tout d'abord éclaircir les liens entre polycentrisme, centralités... et réseaux de transport. Puis développer comment le déroulement de l'élaboration du Sdrif a éliminé le scénario polycentrique. Ensuite, enfin, tirer les leçons, comme d'un retour sur expérience, de ce que serait un projet fonctionnel décliné au niveau de l'aire urbaine de Paris (Aup), laquelle déborde largement l'Ile-de-France. Début 2010, l'hypothèse était que le Gouvernement détenait les outils pour imposer son projet, avec une loi probablement votée à l'été 2010, et que le débat public ne puisse changer grand chose. À cette époque, la Commission nationale du débat public (CNDP) regrette d'ailleurs « qu'un tel projet, qui concerne tous les citoyens de la Région Capitale, ne fasse pas l'objet d'un débat public organisé selon les règles du droit commun... » et s'inquiète que « l'exposé des motifs présente ces dérogations comme ayant vocation à s'appliquer plus largement ». En conclusion, et dans l'esprit du développement durable qui nécessite une culture de compromis, nous décrivons donc des axes qui nous semblent susceptibles de redonner de la cohérence à un projet d'aménagement francilien satisfaisant régions et Gouvernement.

Centralités, polycentrisme, rocares ferroviaires

Des centralités ancestrales

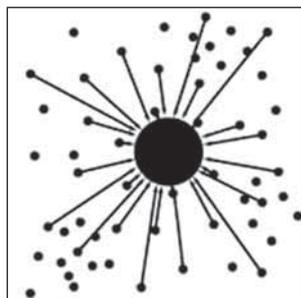
Géographes et économistes ont depuis longtemps exploré les formes spatiales tendanciennes. Le modèle radio-concentrique de Von Thünen fondé sur la rente et le transport n'est plus valide puisque la ville n'est plus dépendante des produits agricoles. Les théories des lieux centraux, mathématiquement fausses, ont en revanche fait l'objet de vérifications empiriques sur l'existence de réseaux de villes, et les modalités de dominance des uns sur les autres. Paradoxalement, les mutations industrielles

successives (entreprises diffusées dans les villes à la recherche de main d'œuvre) n'ont pas trop déformé ce réseau de villes (au détriment des petites villes). De même la ville, lieu d'échanges d'autant plus variés que sa taille croît, a vu ses fonctions changer, s'accumuler en strates, mais son maillage initial n'a fait que s'étendre, se recomposer. Chaque vague d'innovation a exploité ce réseau urbain dans sa logique ; la métropolisation (machine à concentrer) reprend aujourd'hui ses hiérarchies de l'emploi, entrelacées avec les couches de population.

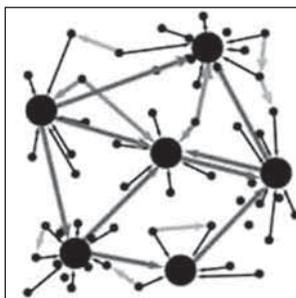
Un polycentrisme velléitaire ?

Le « polycentrisme » est un concept prêtant souvent à confusion, en raison de sa proximité avec la notion de polarisation. Nous définirons le polycentrisme comme une approche normative de techniciens, dans la prolongation d'approches cognitives des chercheurs. Des exemples en sont les projets pour l'Europe et la France (Peyrony, 2002 ; Guigou, 2000) qu'a portés depuis les années soixante l'administration centrale de l'ancienne Datar (successivement rebaptisée Diact puis Datar, avec cette fois A comme attractivité). Généralement on ne peut tendre à l'échelon régional que vers un polycentrisme hiérarchisé, dans lequel les pôles secondaires soulagent le centre d'une partie de la pression foncière et des congestions du transport. Si l'on schématise les semis urbains et les systèmes relationnels (figures ci-dessous), il est évident qu'il est impossible de pouvoir passer en Ile-de-France d'un système quasi monopolarisé à un système polycentrique. En revanche, le passage à un système hiérarchisé de polarisation est complètement envisageable. En Ile-de-France il est même tendanciel (Berroir, Mathian, Saint-Julien, Sanders, 2004). Ce polycentrisme est maillé, c'est-à-dire qu'il suppose des interactions fortes entre les pôles secondaires, et donc un maillage puissant en transport collectif. Son objectif est ce qu'on peut qualifier de ville des courtes-distances, qui suppose la recherche d'équilibres habitat-emploi visées par les aménageurs. C'est dans cette logique qu'en 1990, le Premier ministre Michel Rocard annonçait une « vaste rocade ferrée, facilitant les liaisons

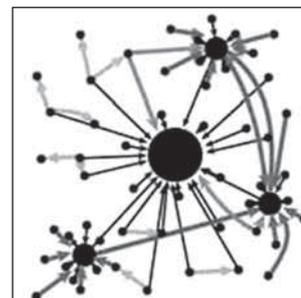
Semis urbains et systèmes relationnels



Fonctionnement mono-polarisé



Fonctionnement polycentrique



Fonctionnement hiérarchisé

inter-banlieues (qui) doit entourer l'ensemble, doublée par la Francilienne et l'A86 en cours d'achèvement », option concrétisée par le Sdrif de 1994. C'est dans cette logique que les Sdrif précédents avaient intégré les villes nouvelles et les pôles de restructuration (Créteil...).

Au niveau cognitif, cette piste est disqualifiée par bon nombre d'économistes (Courgeau, Meron, 1995) (Estèbe, 2004), pour qui l'accessibilité prime, ou d'agents de l'État (Wachter, 2001), (Castel, 2007), pour qui « articuler mobilité et urbanisme est un mythe qui a fait long feu ». À l'inverse, cet axe continue à intéresser des chercheurs (Breheny, 1993), (Gibelli, 1997), (Pouyane, 2005), (Aguilera, Mignot, 2007) et praticiens qui proposent « une nouvelle planification qui suppose des actions conjointes sur le logement et les mobilités » (Wiel, 2007). À toute époque, des aménageurs ont d'ailleurs imaginé cet agencement spatial de ville à la campagne, qui associe les avantages de la ville et de la campagne sans les inconvénients des deux (Howard, 1902 ; Maupu, 2006).

Pour cela, dans la mesure où des pôles d'emploi se superposent à des sous-bassins de vie, il est possible pour l'aménageur de renforcer ces polarisations en jouant sur la mise à niveau des services publics, rendant ainsi attractif le territoire pour les populations et les entreprises. En outre, « la diversification des motifs de déplacements au sein de véritables centres pourrait alors se traduire surtout par des horaires de déplacement eux-mêmes plus diversifiés, ce qui n'est pas sans intérêt pour la gestion de ces flux » (Armand, Rohaut, 2005). Prendre parti dans ce débat est simple pour un aménageur. Il suffit de se référer aux conclusions d'un travail de prospective (Halbert, 2005) qui fait le constat que dans l'espace métropolitain francilien « le desserrement des activités, notamment celles des services aux entreprises situées traditionnellement dans l'espace central, a favorisé la consolidation de pôles économiques secondaires », et que « cette déconcentration des emplois a pu s'appuyer sur la politique d'aménagement polycentrique promue dans les différents schémas directeurs ». Dit autrement, les tendances observées par les chercheurs peuvent être réorientées, voire contrariées par un aménagement volontariste.

Un polycentrisme opportun

Opportun parce qu'économique. Les configurations urbaines structurent pour des dizaines d'années les comportements de déplacement que ce soit pour le travail, les loisirs, les achats (hypercentres commerciaux *versus* commerces de proximité), bref influent sur les modes de vie. Or on peut limiter très efficacement et à un coût marginal l'effet de serre en utilisant des « régulations portant sur les transports, la localisation des grandes fonctions urbaines, les polarités, proximité des déplacements et mixité des fonctions urbaines » (Stambouli, 1998). Les avantages énergétiques et environnementaux du polycentrisme jouissent, d'ailleurs, d'un

renouveau d'intérêt (Laigle, 2009). On peut également penser que le polycentrisme permet à davantage d'habitants une proximité plus grande avec la nature, elle-même susceptible de réduire les déplacements de fin de semaine et de congés de courte durée. Plus généralement, le polycentrisme peut contribuer à diminuer les externalités négatives que les économistes ne prennent que rarement en compte, à éviter que « l'agglomération n'agglomère plus » (Lipietz, 2000).

Un polycentrisme équitable socialement ?

Même les tenants de l'Île-de-France comme locomotive de la France (Davezies, Veltz, 2006), pour qui « il serait dommageable que le déficit des échanges avec la province s'accroisse encore » (Veltz, 2009), le reconnaissent : le mode de développement actuel de l'Île-de-France accroît continuellement les inégalités sociales. Ces différences socio-économiques sont en outre aggravées par les inégalités environnementales (Faburel, 2007), les inégalités de santé (Ors, 2003), de chômage (Mipes, 2004), toutes ces inégalités ayant par ailleurs tendance à se cumuler territorialement (Laigle, 2005, 2006). Cela se traduit pour les ouvriers, entre 1990 et 1998, par un solde migratoire négatif net de 93 000. Cette dynamique commune à Londres ou à New York traduit bien, comme le disent les statisticiens de l'Insee, l'ambivalence des grandes métropoles occidentales, « villes-mondes attractives pour les uns, et difficiles à vivre pour les autres ». Si on se réfère au critère de justice de Rawls, pour qui les discriminations ne sont possibles que si elles profitent aux défavorisés, « le polycentrisme est au service du principe d'équité » (Allain, 2002 ; Jumel, 2003). Ce schéma fonctionnel réduit les inégalités d'accès à l'emploi entre cadres et travailleurs, par l'intermédiaire des rocade de TC, et celles d'accès aux aménités, par des politiques plus volontaires d'équipements. Certes une étude récente (Mignot *et al.*, 2007), qui s'appuie sur l'approche économique du mauvais appariement spatial (voisinage *versus* accessibilité) et compare Lille et Marseille (supposées polycentriques, mais ne respectant pas le critère de liaisons de rocade en TC puissantes) et Lyon, révèle que les deux villes polycentriques sont nettement plus ségréguées. Mais la conclusion développe qu'en matière de mixité sociale, rien n'est simple, et que favoriser des pôles spécifiques (contre la logique de l'entre-soi) « permettrait de réduire en partie la ségrégation spatiale ».

Sdrif 2008 : un polycentrisme « revisité »

Une révision prometteuse

La révision du Sdrif d'Île-de-France, pour la première fois sous la tutelle conjointe de la Région et de l'État, et qui visait à promouvoir un polycentrisme au service d'une écorégion, a donc suscité des espoirs en ce sens de la

part de nombreux acteurs, d'autant que cette démarche s'inscrit en continuité des visions portées par les lois de décentralisation, pour lesquelles la Région est la bonne échelle pour la gestion des bassins d'emploi, et celles sur la démocratie de proximité.

Une co-élaboration avortée

Cependant la co-élaboration du Sdrif, sous maîtrise de la Région, a échoué, sans qu'on puisse vraiment déterminer si c'est l'État, dont le positionnement a fait l'objet de variations considérables entre anticipation, blocage, désintérêt, critiques, ralliement... qui a été défaillant dans son rôle de coproducteur juridique, ou si c'est la Région qui, souhaitant s'appuyer sur l'argument de la décentralisation, a engagé un bras de fer perdu d'avance en sous-estimant la prescriptibilité des lois LOADT de 1995 et SORU de 2000, qui laissent au Gouvernement la possibilité de transmettre ou non au Conseil d'État le projet adopté par la Région.

Des avancées limitées au niveau du Bassin parisien

Le processus de révision a été délibéré par la Région en 2004, décrété par l'État en 2005, adopté en 2008 par le Conseil régional après avis de l'État et enquête publique. La dernière étape aurait dû être son approbation par le Conseil d'État. Le polycentrisme tient d'abord la corde. Dès 2002, la Direction régionale de l'équipement a engagé une réflexion prospective. Le rapporteur du groupe planification recommande « d'envisager des schémas inter-régionaux d'aménagement et de développement du territoire pour assurer la coordination entre le Sdrif et les SRADT dans les régions voisines » (Marcou, 2003). À l'époque, on voit donc se dégager un parti d'aménagement d'une Ile-de-France étendue aux pôles du Bassin parisien, un « desserrement de l'aire urbaine de Paris au-delà des limites franciliennes vers l'Oise, l'Eure, l'Eure-et-Loir, enjeu majeur d'aménagement du territoire ». Ce parti pris anticipe d'ailleurs sur les discussions en cours dans le cadre du rapport dit « Ballardur » sur la réforme de modernisation et de rééquilibrage des institutions. Mais dès juin 2005, l'exécutif régional, sans dénier l'importance de cette concertation inter-régionale, qu'il poursuit d'ailleurs aujourd'hui, développe essentiellement l'approche par les faisceaux, ou quadrants. Surtout, dès cette date, les axes fondamentaux sont clairement posés : « une certaine réinvention de la ville, dense mais accueillante et de qualité », et le paysage institutionnel entériné : il faut certes favoriser la cohérence territoriale, mais « pas question de réfléchir à la taille des régions, et encore moins à la place des conseils généraux, si spécifiques en Ile-de-France ». La première vraie concertation inter-régionale n'a lieu qu'en mai 2006. L'association des grandes villes du Bassin parisien (AGVBP) y développe des propositions élaborées

dès 2003, c'est-à-dire, devant la saturation du réseau francilien, un « schéma hiérarchisé et éclaté », idée conjuguée d'interconnexion, de treize *hubs*, de déradialisation du réseau à l'échelle du Bassin parisien, le financement commun d'une « rocade reliant, à 100 ou 150 kilomètres de Paris, quatre à cinq villes du Bassin parisien, qui aboutirait à soulager un certain nombre de sillons en Ile-de-France », et notamment le barreau de l'Essonne. La Basse-Normandie propose également le retour à ce que la Datar « appelait » le polycentrisme maillé, proposant une structuration de l'espace autour de métropoles d'équilibre comme Rouen... Dans le cadre d'un consensus sur « le fait qu'étalement et influence parisienne s'étendent désormais hors de l'Ile-de-France, sur les départements et les régions limitrophes » (Boiteux-Orain, 2006), l'Association française de développement urbain (AFDU) défend une nécessaire conciliation entre les densités et les désirs de pavillonnaire (Morlet, 2006). Ce n'est qu'en 2007, alors que depuis 2005 la décision est prise, que la Fédération francilienne des associations d'environnement, peut énoncer ses réserves : « compte tenu du parti d'aménagement retenu, il aurait été préférable de travailler dans un cadre élargi au Bassin parisien » (IDFE, 2007)... « Le défi conceptuel posé, organiser et maîtriser les évolutions, et insérer les réponses locales et nationales dans le cadre d'un développement durable, n'a pu être relevé... la seule solution imaginée, insuffisante, étant la densification des constructions pour limiter l'étalement urbain ». Une fois de plus, c'est plutôt la fuite en avant qui est proposée, et « une analyse élargie de l'Ile-de-France à une organisation polycentrique dans le cadre du Bassin parisien, aurait certainement conduit à une meilleure pertinence du projet ».

Des attentes éludées au niveau francilien

Un groupe de travail sur le polycentrisme (Sené, 2003), après moult débats, convainc la majorité des membres des groupes de travail, sur la base de travaux universitaires (Beckouche *et al.*, 1997), (Saint-Julien, 2000), (Huriot 2003) qui mettent en évidence l'émergence de sous-bassins de vie et d'emploi à Mantes, Rambouillet, Provins... et un polycentrisme hiérarchisé (Gilli, 2005). Un groupe de travail sur la place de l'Ile-de-France dans le monde recommande d'organiser le développement des franges « concrètement par la création de gros bourgs bien desservis par le train,... la liaison vers les nouveaux pôles majeurs d'emploi... » (Baudouin, 2003). Un sous-directeur de l'IAU rappelle que « le polycentrisme s'est renforcé à l'échelle de l'agglomération. Aux centres-villes historiques, souvent rénovés, se sont ajoutés les centres urbains nouveaux prévus par le SDAURP, mais aussi de très nombreux autres pôles spécialisés, notamment commerciaux, qu'il n'avait pas envisagés » (Palisse, 2005). Cette vision est remise en question lorsque, au moment du décret de révision, mi-2005, Vincent Fouchier quitte la Datar et est



Jean-Louis Zentelin

La gare multimodale de Massy-Palaiseau



Jean-Louis Zentelin

Passerelle reliant le RER C et le RER A au TGV à Massy-Palaiseau

désigné pour prendre en charge l'élaboration du Sdrif au sein de l'IAU. Dans le cadre de ses fonctions antérieures, il a aidé à relativiser l'aversion commune pour les densités, souvent assimilées à insécurité, concentration, en montrant que ce sont les tissus parisiens haussmanniens qui permettent les plus fortes densités. S'il admet que le polycentrisme a atteint une certaine maturité en matière d'équilibre habitat-emploi, il constate qu'il n'a pas limité l'usage de l'automobile, n'aurait peut être pas vu le jour avec des prévisions démographiques réalistes, et ne peut être acceptable qu'en période de croissance (pour ne pas discriminer les autres collectivités), ses justifications résiduelles ne pouvant être que l'accessibilité aux emplois par les transports publics, et l'objectif de limitation de la circulation automobile sous-tendu par la Laure. Enfin il a montré que le Sdrif de 1994 ne liait pas utilisation de l'automobile et urbanisme, encourageant ainsi sans l'afficher « la mobilité automobile et la dédensification » (Fouchier, 1996). S'il concède qu'il existe un paradoxe des densités – les zones denses sont moins polluantes... mais plus polluées – il privilégie néanmoins ces densités pour limiter tant la dépendance à l'automobile que l'étalement urbain. Sa désignation coïncide avec un premier hiatus entre les Verts de la Région, qui insistent sur « les transports collectifs, en petite couronne comme en grande couronne », et sur la nécessité de « créer un désenclavement vers la grande couronne pour équilibrer les activités », et l'exécutif régional qui plébiscite les densités. Pourtant fin 2005, dans une note partagée par le Conseil régional, l'État et le Conseil économique et social régional, il est toujours proposé « une stratégie d'aménagement polycentrique » visant à conforter l'organisation multipolaire de l'Ile-de-France, bon compromis permettant à la fois la concentration nécessaire au développement économique et un réel polycentrisme : proximité, bassins de vie et d'emploi, polarités, espaces ouverts structurants, structuration des diverses polarités, densification des centres, équilibres habitat-emploi...

En octobre 2006, la proposition de la conférence des citoyens – « développer des villes moyennes vivables dans la grande couronne » – est fondée sur l'argumentation suivante : « considérant la grande densité de la zone centre il serait nécessaire de créer un désenclavement vers la grande couronne pour équilibrer les activités qui sont trop denses dans Paris et la petite couronne et trop diffuses dans la grande couronne »..., « de relier ces villes entre elles ainsi qu'aux pôles d'activité »..., « les rendre attractives pour les cadres afin que les entrepreneurs aient moins d'hésitation à s'installer en grande couronne ». À la même époque d'autres travaux confirment que le polycentrisme a acquis « une consistance réelle en termes socioéconomiques, malgré certaines tendances à l'étalement » (Berger, Thiard, 2006), que « l'Ile-de-France se caractérise par une autonomisation croissante tout en maintenant dans un contexte globalisé une intégration, que rien ne dément, des pôles secondaires qui se couplent à la constitution de nombreux pôles multi-communaux » (Saint-Julien, Le Goix, 2007).

La controverse se cristallise mi-2008. Le 17 mai, lors d'une séance de formation organisée pour le Centre d'Éco-développement et d'initiative sociale autour du « Grand Paris », un géographe de Paris 12, Daniel Béhar, reprend son idée qu'au niveau national on soit dans un modèle de concentration avec le moteur productif parisien, qu'au niveau régional « trente ans d'efforts ne sont parvenus jusqu'ici qu'à fabriquer du polycentrisme dilaté ». Il ne croit pas au polycentrisme francilien, résidu d'une époque de relations directes entre État et maires de banlieue qui se retrouvaient dans le double objectif polycentrisme/rééquilibrage à l'est. Selon lui aucun de ces objectifs n'a abouti : « on assiste davantage à une dilatation des fonctions centrales de Paris... Marne-la-Vallée reste une île ». Pour lui le polycentrisme (et plus généralement la promotion d'équilibres habitat-emploi) est obsolète et inefficace. Il faut « améliorer la cohérence du système territorial », en « renouveler l'attractivité et la compétitivité vers l'extérieur ».

En revanche il espère que la nouvelle approche des quadrants dans le Sdrif, à condition qu'elle ne masque pas un recyclage des deux anciennes thématiques, permette un fonctionnement optimal en combinant, de façon permanente et réciproque, la mise en œuvre des grandes orientations d'organisation urbaine locales et l'affirmation d'une zone dense qui focalise les orientations de développement économique global (Béhar, Estèbe, 2006).

Pour l'IAU ces faisceaux, envisagés avant le décret de révision, n'étaient ni un substrat du projet ni un support à l'action, mais un mode de lecture, une « maïeutique », et avant tout un moyen de penser ensemble, en se libérant des carcans traditionnels, notamment départementaux, un projet pour la région urbaine parisienne, les échelles y étant d'ailleurs extra franciliennes. Mais cette conception a d'abord été récupérée pour organiser la région contre des approches localisées, comme celle du Val-de-Marne par exemple. Ensuite les rapports avec l'État l'ont reléguée à un cadre pour le dialogue en aval, pour la mise en œuvre. Ajoutons que si elle a rendu formel l'exercice de concertation inter-régionale, elle a aussi paradoxalement faussé la concertation avec les départements. Ainsi si l'avis du Conseil régional de l'Essonne commence par, superbe retournement, reconnaître que « les objectifs sectoriels du Sdrif apparaissent globalement en cohérence avec les ambitions portées par Essonne 2020 », l'avis est assorti de presque autant d'appréciations, de réserves et d'observations que d'approbations. Dès les premières pages il déve-

loppe que le projet « reste encore trop centré sur le cœur de l'agglomération... », propose une spécialisation économique concentrique peu compatible avec la vision d'aires urbaines infra-régionales équilibrées », craint que « les premières cartes de destination générale, ayant certes bénéficié d'avancées significatives, gèlent le développement de secteurs à enjeux ». Ces observations officielles cachent un malaise, la crainte que le chaînage classique des aller-retours entre le cabinet essonnien, la direction de l'aménagement du Crif et l'IAURIF, derrière l'apparence d'innovation et de concertation flatteuses des faisceaux, ait dissimulé une course à la pastille, et finalement un « jeu de dupes » au regard des faibles investissements transport consentis pour la grande couronne, pourtant indispensables à la réalisation des objectifs en matière de logements et à l'émergence d'un polycentrisme qui structure l'arc de l'innovation autour des pôles Saint-Quentin, Massy-Palaiseau, Orly et Évry.

Polycentrisme francilien : du scepticisme au dévoiement

Nous avons déjà évoqué la tension entre les critiques cognitives à l'égard du polycentrisme et le regain d'intérêt qu'il suscite dans la recherche d'une ville post-carbone (Laigle, 2009). Le scepticisme a pu être renforcé par des travaux statistiques montrant comment les contrats de plan État-région et les Sdrif précédents ont conjointement empêché le développement d'une région méga-urbaine polycentrique (Halbert, 2006). D'après l'auteur, le Sdrif « a limité la croissance économique et urbaine des villes nouvelles voisines », ce qui « a eu pour effet un renforcement de l'agglomération parisienne, restreignant l'intégration des régions urbaines fonctionnelles avoisinantes en une région méga-urbaine polycentrique (qui n'a donc jamais existé) ». Les techniciens de l'IAU et du service aménagement du Crif ont manifestement entériné la fin de « l'illusion polycentrique », et procédé à son dévoiement⁴. En effet, soit la notion de polycentrisme n'est dans le Sdrif que de façade, d'annonce, soit elle est utilisée à mauvais escient. L'approche « polycentrique » y est affichée, revendiquée, que ce soit en termes d'aboutissement⁵, de renforcement, de soutien, d'articulation, de structure ou de système. Mais *in fine*, le formalisme adopté traduit un autre projet. Dès l'introduction, il est indiqué que « la poursuite du polycentrisme, inscrit dans les schémas directeurs précédents, doit désormais se faire sous une forme plus compacte, au sein de bassins de vie mieux



Jean-Louis Zentelin

Densification du centre Évry - la gare est au fond

4. Il faut prendre le mot dévoyé au sens propre, « détourné de son chemin », ou détourné.

5. « Le projet spatial régional vise enfin à mieux articuler les différentes échelles de l'aménagement, de la ville du quotidien à l'organisation polycentrique d'une métropole mondiale ».

hiérarchisés autour des pôles urbains »... « C'est l'opportunité de créer une ville plus vivante, plus agréable, plus diverse, plus accessible pour tous ». L'objectif, c'est la ville compacte, l'outil, les bassins de vie hiérarchisés autour de pôles urbains. Le chapitre 5 développe une vision articulée autour de quelques mots-clé : « compacité, densité, cohérence, mixité, proximité, tous étroitement corrélés entre eux ». En fait la notion de polycentrisme a évolué et le projet spatial résultant de l'approche par les faisceaux vise davantage « le multcentrisme, la création de proximités, l'emboîtement de bassins de vie ». Le polycentrisme n'est plus qu'un levier de la densité parmi d'autres, à l'instar de la ville compacte, de la massification, des quartiers de gare... ce qui a déterminé la localisation préférentielle des « pastilles » d'urbanisation⁶, avec des règles encadrant et incitant, plutôt qu'une réglementation contraignante. Selon les propres termes de son concepteur, le polycentrisme « revisité » « ne laisse pas place aux illusions en disant qu'on va tout mailler, mais relativise en privilégiant quelques roca-des bien pensées (Arc Express, tangentielles...) mises en œuvre par le Stif ». Plus de trois cents déclinaisons du mot « pôle(s) », urbains, commerciaux, de dynamisme, d'emploi, touristiques, d'excellence, multiservices ou... de cœur d'agglomération, montrent que « le projet spatial favorise le fonctionnement en réseau de tous ces pôles »..., « cherche aussi à développer le potentiel de positionnement métropolitain de certains de ces territoires, en particulier à l'est et au sud, pouvant favoriser le rééquilibrage régional et servir de leviers de redynamisation de territoires en difficulté... », doit « compléter et modifier l'armature polycentrique de la Région », mais... « avec des sites souvent de taille moindre, plus complexes à mobiliser, mais qui sont susceptibles de former un réseau entre Paris et les pôles plus éloignés (Roissy, Marne-la-Vallée, Évry) ». Pour compléter le dispositif, une trentaine de centres commerciaux, dont une dizaine ouverts depuis 2000 et briguant tous le logo « régional », sont implantés à la limite de la tache urbaine, souvent loin de tout transport collectif. C'est à ces sites du cœur d'agglomération qu'est identifié le « polycentrisme revisité », en fait une multi-centralité du cœur d'agglomération, ce que confirme le département de la planification régionale au Conseil régional : « la réalité est que l'urbanisation a absorbé les villes nouvelles ». La carte générale de destination des sols illustre qu'il faille se résoudre à cette réalité, avec une légende sans équivoque : « promouvoir une ville plus compacte et plus dense » grâce à un « accueil préférentiel dans les zones urbaines existantes, en particulier les mieux desservies par les TC, en recherchant densification urbaine et mixité ».

Comment, dans ces conditions, ne pas imaginer que se développe une énorme pression foncière sur bon nombre de terres agricoles des franges franciliennes ? L'Insee a mis

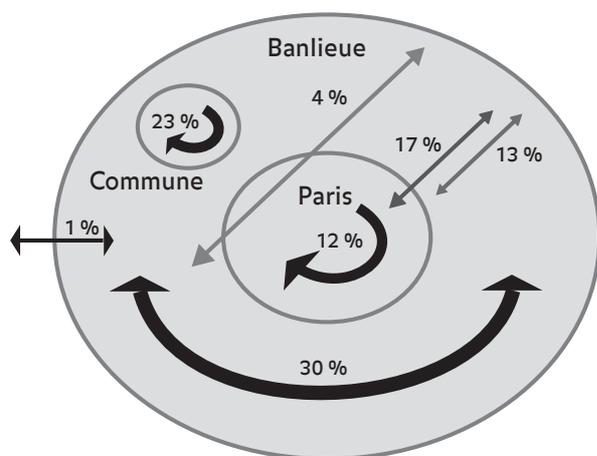
en évidence un desserrement de l'emploi parisien vers la grande couronne aux dépens de Paris et des Hauts-de-Seine (Jabot, 2006). La densification se heurte à des impossibilités financières puisque les primo-accédants et les demandeurs du logement social sont exclus du marché du neuf dans l'essentiel de la zone dense, reportant la construction sociale en zone d'expansion urbaine de maisons individuelles et de petits collectifs » (Piron, 2007). La pression foncière, véritable principe de réalité de l'aménageur, laisse à prévoir un renforcement de l'urbanisation en grande périphérie et aux marges interne et externe de l'Île-de-France⁷. « Face à une demande multiforme sur tous les marchés et équipements collectifs correspondants »..., « la parcellisation des pouvoirs urbains et la faible coordination des acteurs locaux conduisent à une certaine impuissance des politiques publiques » (Renard, 2006).

Densité, accessibilité, multicentralité : les maîtres mots du projet spatial

Le modèle qui a présidé à l'élaboration spatiale du Sdrif résulte en fait de la conjonction de deux logiques. D'une part un souhait de s'inscrire dans une logique de développement durable portée par la Région et l'IAU, mais qui, dans un souci d'endiguement de l'étalement urbain, a très précocement privilégié le renforcement des densités centrales en réfutant sans débat l'alternative polycentrique, pourtant portée par de nombreux acteurs. À titre indicatif, 60 % des pastilles d'urbanisation prioritaire sont situées dans le cœur d'agglomération, alors que celui-ci ne représente qu'à peine 30 % des espaces urbains de la Région en 2005. D'autre part, une logique de fluidité d'un marché de l'emploi étendu à l'ensemble de la région parisienne, suggéré par des travaux d'économistes franciliens. On trouve une illustration de cette logique dans leurs travaux sur le transport automobile : selon eux c'est en effet « la réduction de 8 % des vitesses routières qui s'est traduite par une diminution de 5 % de la "taille effective du marché de l'emploi", causant une perte annuelle de PIB régional de l'ordre du budget du Conseil régional » (Davezies, 2007), et « ce serait une erreur de se priver de la surproductivité des grandes métropoles, expression de leur plus grande efficacité » qui permet ensuite la redistribution spatiale de la richesse créée (Chang Woon, Prud'homme, 1999). Dans les transports collectifs de voyageurs cette fluidité d'un marché de l'emploi unique est assurée en renforçant les transports collectifs lourds existants, en plébiscitant la rocade en proche couronne et des rabattements sur les pôles existants, option justifiée par un souci d'optimisation de crédits limités. La multicentralité du Sdrif renforce l'opposition centre/périphérie, en

6. D'une surface moyenne de 25 hectares chacune.

7. On dénombre 15 000 nouveaux logements par an dans les marges franciliennes situées dans les départements avoisinants.



Répartition géographique des déplacements TC + VP en Ile-de-France (EGT, DREIF, 2005)

attribuant au cœur d'agglomération la fonction créative et à ses périphéries, la fonction récréative. De manière plus prosaïque, tous les comptes rendus de la presse entre 2007 et 2008 non seulement prônent la densification, mais ne se demandent jamais : « où densifier ? », ce qui poserait la question de la structure spatiale urbaine, et non pas de la forme de l'habitat. Lorsque la question est implicitement posée, la réponse est : « Le Sdrif prône la densification du cœur d'agglomération ».

Certes le Sdrif se veut celui d'une écorégion, et l'objectif environnemental est atteint, comme le montre l'évaluation environnementale, très poussée, qui prend en compte le Sdage, les schémas de service de l'énergie et des espaces verts, et développe les compensations que permettent les densités. Cependant une approche en termes d'aménagement durable doit être plus holiste, ou systémique, et donc aborder la thématique de la forme et de la justice spatiales, tout aussi bien pour intégrer les politiques sectorielles que pour organiser les solidarités et synergies territoriales, « pour dépasser les clivages d'intérêts » (Laigle, 2005). Bien que proposé par de nombreux acteurs institutionnels, associatifs, citoyens, le projet global d'aménagement durable à long terme de polycentrisme hiérarchisé a été écarté par les techniciens, sans véritable comparaison multicritère avec le projet retenu. Ce projet définitif de densification, de renforcement des transports collectifs radiaux existants, de priorité à une rocade de transport collectif proche de Paris, qui vise à créer un front d'urbanisation bloquant l'étalement urbain, résulte d'options portées par les services techniques de la Région auxquels les élus se sont ralliés. Il témoigne de l'absence de volonté de maîtriser conjointement les deux leviers urbanisme-transport, qui orientent le couple infernal ville-mobilité (Wiel, 2005).

In fine, le Sdrif promeut une écorégion, vise à maîtriser les externalités qui menacent les métropoles (inondations, halos de chaleur, bruit,...), mais reste timide, au

niveau spatial, dans les luttes contre l'effet de serre, les inégalités territoriales donc sociales, et les reports d'urbanisation au delà des franges de l'Ile-de-France. Le choix politique d'une organisation polycentrique fondée sur une région élargie aurait constitué un meilleur gage de développement durable, mais supposé une collaboration entre État et régions.

L'impact du Sdrif sur Arc Express et Lutèce

Deux rocades complémentaires...
mais concurrentes dans le temps

Pour le dire lapidairement, on est passé entre 1994 et 2008 d'une logique de structuration à une logique d'accompagnement, aussi bien en termes de tracé et de gabarit que de programmation. L'aménagement fonctionnel de l'Ile-de-France nécessitait la réalisation de ces deux rocades ferrées voyageurs. Cependant la rocade ferroviaire, composée de quatre tangentes cardinales, inscrite dans le Sdrif de 1994, a pris du retard, jusqu'à être subordonnée à la réalisation prioritaire d'Arc Express dans le Sdau 2008. Pourtant d'un point de vue d'aménagement, la comparaison entre Arc Express et le projet ferré Lutèce (autre nom donné à la rocade RFMC, acronyme de Liaison utilisation tangentielle en couronne extérieure) penche nettement en faveur de cette dernière (Périm, Thomas, 2008). Lutèce double les accessibilités aux gares en moins de trente minutes, et permet des gains de temps allant jusqu'à trente-cinq minutes. Elle incite au report modal une partie des 255 000 migrants alternants qui préfèrent l'automobile plutôt que de « rebrousser chemin » pour arriver à leur lieu de travail, y compris en TGV, encombrant les radiales deux fois par jour. Les estimations montrent que les coûts kilométriques d'infrastructure sont quatre fois supérieurs pour Arc Express. La présentation médiatique d'Arc Express laisse entendre qu'il s'agit d'une boucle, mais en fait le fonctionnement se fera également par tronçons, ce qui provoquera des ruptures de charge. Lutèce est une ligne de nature régionale, tandis qu'Arc Express est une ligne de nature urbaine. La nature régionale de la RFMC se caractérise par sa vitesse commerciale élevée (100 km/h de vitesse en ligne, 50 à 55 km/h de vitesse commerciale), ses interstations de deux kilomètres, sa situation en limite de première couronne. C'est une nouvelle ligne de transport public pour les populations des départements de la grande couronne et de la petite couronne, tandis qu'Arc Express est une nouvelle ligne de transport public pour les populations de la petite couronne et de Paris. Pour synthétiser, la RFMC est le premier RER intégralement en banlieue ; Arc Express est le premier métro intégralement en banlieue. Cette distinction métro/RER est importante, car d'un point de vue régional, il serait logique que la première

rocade à être bouclée soit la rocade régionale. Or le réseau ferré urbain est déjà maillé et bouclé par des rocades avec les lignes 2 et 6 du métro, le tramway des maréchaux (T3), le grand tram (T1, T2), alors que le réseau régional ne fait qu'amorcer son bouclage avec la tangentielle Nord. Lutèce peut conforter d'une part les OIN conduites par l'État et des pôles économiques soutenus par les pouvoirs publics (Versailles, Massy-plateau de Saclay, Orly-Rungis, Seine Amont, Marne-la-Vallée, Plaine de France).

Lutèce peut, en les connectant renforcer l'émergence constatée de six sous-bassins de vie se superposant assez bien avec les bassins d'emploi (Roissy, Marne, Orsay, Saint-Quentin-en-Yvelines, Créteil, Cergy), contribuant à l'émergence de « villes des courtes distances ». En effet, un retraitement des données statistiques élaborées par l'Insee (Gilli, 2003) montre, à l'intérieur des quatre grands sous-bassins d'emploi, l'émergence de bassins d'équilibre habitat-emploi où les ménages tendent, logiquement, à réduire la pénibilité de leurs déplacements domicile-travail (Baccaïni, 1997). Lutèce traverse les territoires de densification préférentielle et d'urbanisation préférentielle, présentés dans le projet de Sdrif, et accompagnerait donc la politique de densification et d'urbanisation. En termes d'aménagement durable, Lutèce desservirait près de 600 000 habitants de vingt zones d'urbanisme sensibles (Zus) situées à moins de 2,5 km d'une gare (dont près de 300 000 pourront rejoindre les gares à pied). Lutèce se situe dans un secteur (entre 10 et 20 km du centre de Paris) encore insuffisamment pénétré par les TC (16 %), tandis qu'Arc Express se situe dans un secteur (banlieue à moins de 10 km du centre de Paris) déjà bien pénétré par les TC (33 %) : le gisement de report modal VP-7 TC de Lutèce est donc très supérieur à celui d'Arc Express. Pour le dire prosaïquement, Lutèce, située dans un secteur où le mode dominant est la voiture, a vocation à induire un report modal très élevé de la VP vers les TC, tandis que, située dans un secteur déjà desservi par les TC, Arc Express a vocation à améliorer le transport public de proche banlieue, en permettant un report modal du bus vers le métro. Enfin le contexte de rareté budgétaire ne peut qu'inciter tous les acteurs à se pencher sur les problèmes de financement. Les études de la tangentielle nord (TLN) aboutissent à un coût de 35 M€ par km pour les tronçons de ligne nouvelle (le coût est évidemment infiniment plus bas pour les tronçons de lignes existantes, comme la GCO Saint-Germain - Noisy-le-Roi, ou la ligne Versailles - Massy - Pont-de-Rungis), alors que la RATP évalue le coût d'Arc Express à 100 M€ par km. La raison en est évidente : la RFMC est un tram-train de surface réutilisant la plateforme existante, alors qu'Arc Express est un métro souterrain. Globalement, la SNCF estime le coût de la RFMC trois fois inférieur à celui d'Arc Express. Si l'on se réfère aux sources officielles disponibles, le coût prévisionnel en infrastructures oscille entre trois et quatre milliards d'euros, contre six milliards pour Arc Express.

Enfin le projet Lutèce bénéficie déjà d'une déclaration d'utilité publique pour la tangentielle nord (dont les travaux devraient débiter en 2010), la première partie entre Épinay et Le Bourget étant financée par le CPER et le Plan espoir banlieue, la tangentielle ouest est en cours de concertation publique et en grande partie financée par le contrat particulier Région-départements. À l'inverse le tracé et le financement d'Arc Express demeurent hypothétiques et incertains.

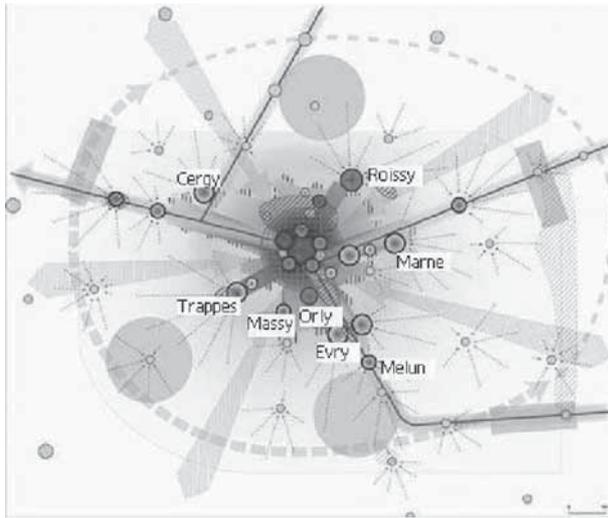
L'inversion des priorités

Dès 2005, les travaux réalisés par le groupe d'experts transport de l'IAU cherchent à relativiser l'avantage à Lutèce. Si le groupe admet l'apparition de grands pôles (Cergy, Roissy/Meaux, Ponteau-Conbault, Melun/Évry, Trappes/Guyancourt/Versailles, Mantes) pour lesquels les flux internes représentent plus de 70 % du total, il conclut qu'il s'agit plutôt de polynucléarité⁸ que de polycentrisme et que, si on les considère ensemble, leur aire d'influence recouvre l'ensemble de l'aire urbaine, et donc que « ce sont les pôles parisiens » qui « font l'unité du bassin d'emploi de la région ».

En octobre 2005 le groupe mobilité, dans le chapitre §3,4,1 sur les déplacements en transports de banlieue collectifs, présente le « nouveau » schéma global des déplacements, qui désagrège les déplacements de banlieue. En effet, jusqu'alors, les chiffres agrégés faisaient état de 60 % à 70 % de déplacements de banlieue à banlieue, chiffre sur lequel s'appuyaient les tenants d'une grande rocade. Les nouveaux chiffres relativisent l'intérêt de la rocade de moyenne couronne en les réduisant à 30 %, d'autant qu'une autre exploitation distingue 13 % de déplacements à l'intérieur de la petite couronne, et 20 % dans la grande couronne. *In fine* l'IAU développe que « cela n'a pas de sens de permettre des parcours Saint-Quentin/Cergy ». Pourtant les 4 % de déplacements en transit « surchargent » les TC à Paris, puisqu'une infrastructure « saturée » dès les premiers usagers en trop, et que cela crée la grogne des usagers du RER B, la colère des usagers du RER C... mais pour le service transport de l'IAU, même dans un contexte de flexibilisation croissante de l'emploi, la solution pour cette population marginale est le déménagement.

Mais c'est encore ailleurs, du côté de l'accessibilité aux emplois, qu'il faut chercher une raison majeure pesant en faveur de la petite couronne, qu'il s'agisse de Métrophérique/Orbival ou d'Arc Express. On peut en effet démontrer l'existence d'inégalités profondes dans l'accès à l'emploi en fonction des catégories sociales, de la motorisation et de la localisation (Wenglenski, 2002). Ainsi un employé de gran-

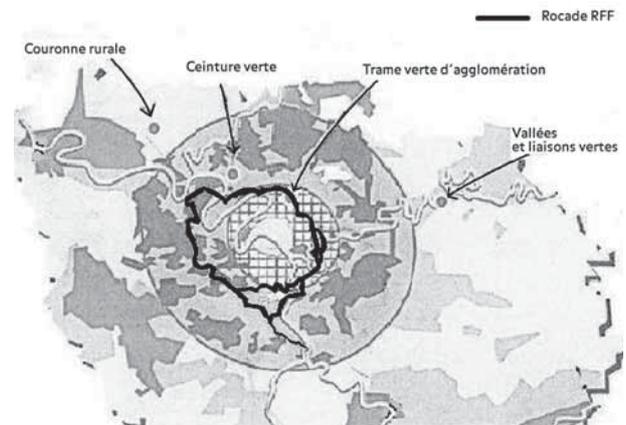
8. La distinction polycentrisme/polynucléarité utilisée ici (Lemoine, Predali, 2007) recouvre en fait, si nous utilisons les concepts de cet article, la distinction polycentrisme hiérarchisé/polycentrisme.



Disparition de la rocade dans le schéma préalable de 2006

de couronne n'a accès qu'à 15,7 % de l'emploi régional de sa catégorie socio-professionnelle, tandis que ce pourcentage monte à 88,5 % pour un cadre parisien. Ces observations vont alimenter la position prise par un géographe lors d'un séminaire de travail sur la conférence métropolitaine (Beaucire, 2005). Il observe que la première couronne est de plus en plus attractive pour la Grande Couronne. Comme elle est en position médiane, elle peut attirer aussi bien du centre que de la périphérie. À partir de constats sur diverses évolutions, il se livre à une simulation géométrique, avec un réseau de rocades qui, quel que soit son tracé (métrophérique ou Arc Express), fait passer l'accessibilité de la première Couronne de 10 à 15 %, mais surtout fait passer de 5 à 10 % l'accessibilité de la Grande Couronne au cœur de l'agglomération. Le raisonnement classique en termes économiques amène à privilégier les investissements sur cette ceinture rapprochée, d'autant que chaque fois que l'on maille, on renforce aussi le trafic sur les radiales. Guy Burgel ira dans le même sens en constatant que « nous ne disposons pas de trame en dehors de Paris... que ce patrimoine pourrait être un atout », que « des métropoles moins imposantes ont réalisé ces investissements depuis dix ans ».

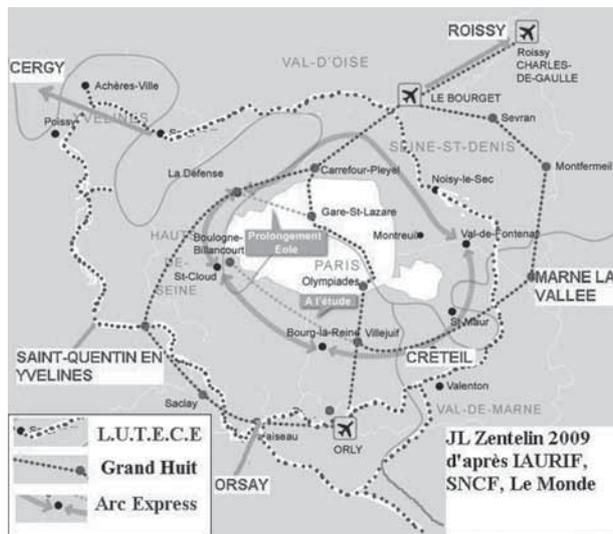
Début 2006, au cours des négociations sur le contrat de plan État-Région 2007-2013, les deux rocades sont encore créditées du même niveau de priorité. En revanche, en mars 2006, lors de la présentation du premier schéma préalable, la grande rocade n'apparaît pas. En juin 2006, lors de l'atelier thématique « Phases, stratégies, outils et méthodes », le directeur régional IDF de RFF propose de nouveau « un réseau régional plus viable, plus maillé », et notamment « la prolongation en moyenne couronne d'un projet de rocade maillée afin d'assurer l'interconnexion de toutes les lignes de RER, dans la poursuite de la tangentielle Sartrouville-Noisy-le-Sec qui sera opérationnelle en 2015 ». Le directeur adjoint au développement de la



Très faible empiètement de la rocade sur la ceinture verte

SNCF-IDF, surenchérit en proposant une « nécessaire cohérence entre la SNCF, la RATP, RFF » et, recommande un « accord en dehors d'un débat concurrentiel » pour « organiser les transports autour d'une densification repérée ». Mais si le tracé nord a vu son enquête publique approuvée en 2008, et devrait être opérationnel vers 2017, la secrétaire générale du Gart rappelle que dans le contrat de plan État-Région, les autres n'en sont encore, pour la plupart, qu'au « stade des études et des balbutiements ». Et comme le développera en 2008 le directeur des transports de l'IAU : « pourquoi la collectivité dilapiderait-elle ses ressources, alors qu'en termes de DD un bon système de transport, c'est un système qui optimise les possibilités d'aller dans des endroits complémentaires ? ».

Les débats entre la Région et la DREIF vont continuer jusqu'en mars 2007, date du départ du directeur, M. Roll-Tanguy, autour du dilemme de l'étalement. Pour la DREIF, le financement d'Arc Express n'est pas prioritaire car le projet consommerait la plus grosse partie des financements disponibles. Pour la Région, le problème est d'empêcher l'étalement et de préserver la ceinture verte, donc d'éviter la construction, pour des raisons de rentabilité, de gares intermédiaires qui contribuent à la pression foncière et donc à l'étalement urbain dans des zones que l'on souhaite préserver. Cette argumentation est fragile. En effet les gares existent déjà, ainsi que la plupart des plates-formes. Il ne s'agit que d'agrandir certaines gares et de réaliser des « chaînons manquants », judicieusement protégés par des murs anti-bruit et des isolations phoniques. Surtout, la rocade ne rogne, modérément, sur la ceinture verte qu'au sud-ouest. En juillet 2007, dans la revue *Transports urbains*, et tout en admettant que « jouer la compétition entre projets de rocade proche et de tangentielle lointaine n'est peut-être pas la meilleure chose à faire », Francis Beaucire réitère implicitement sa



Les trois rocades

position en faveur d'Arc Express. Mais les éléments qui vont définitivement décider de la suite des événements ont sans doute eu lieu le mois précédent, et sont d'ordre politique. En mai 2007 madame Idrac, favorable à Arc Express, quitte la présidence de la RATP pour celle de la SNCF. Elle est remplacée à la RATP par M. Mongin, ancien directeur de cabinet du Premier ministre Villepin, qui porte ce projet et s'en entretiendra longuement avec le président du Crif. Enfin le Val-de-Marne, département particulièrement mal desservi en transports collectifs d'est en ouest, est partie prenante d'Arc Express.

In fine, Lutèce n'existe dans le document final du Sdrif que sous forme de tronçons, avec une discontinuité entre Versailles Saint-Cyr, liaison assurée par trois lignes du Transilien, tandis qu'Arc Express y est représenté en totalité. Surtout, dans le plan de mobilisation pour les transports d'Ile-de-France lancé en juin 2008, Arc Express, appuyé par la mairie de Paris, est représenté sur la carte des « opérations urgentes et grands projets », tandis que les segments de rocade sont sur la carte des « exemples de projets ».

Grand Paris : une rocade providentielle ?

Il est vrai que face à une situation complexe, un problème inextricable, une solution est de trancher le nœud gordien. Malheureusement, les complexités institutionnelles souvent décrites de la Région IDF font que le Grand Paris et son Grand Huit (représenté avec les deux autres rocades ci-dessus) rajoutent à court terme aux difficultés. En effet, bien que supposé tenir compte du Sdrif, le projet du secrétaire d'État le remet totalement en cause (trois OIN renforcent notamment le déséquilibre est-ouest). On ne

peut s'étendre ici sur un sujet fondamental, qui fait couler l'encre et provoque les controverses. Contentons-nous de relever celle sur l'automobile : contre la vision gouvernementale, les architectes du Grand Paris proposent en grande majorité des « autoroutes apaisées », ce qui est cohérent avec un aménagement luttant contre l'étalement puisque réduisant les distances parcourues en automobile pour le domicile travail, donc l'étalement urbain.

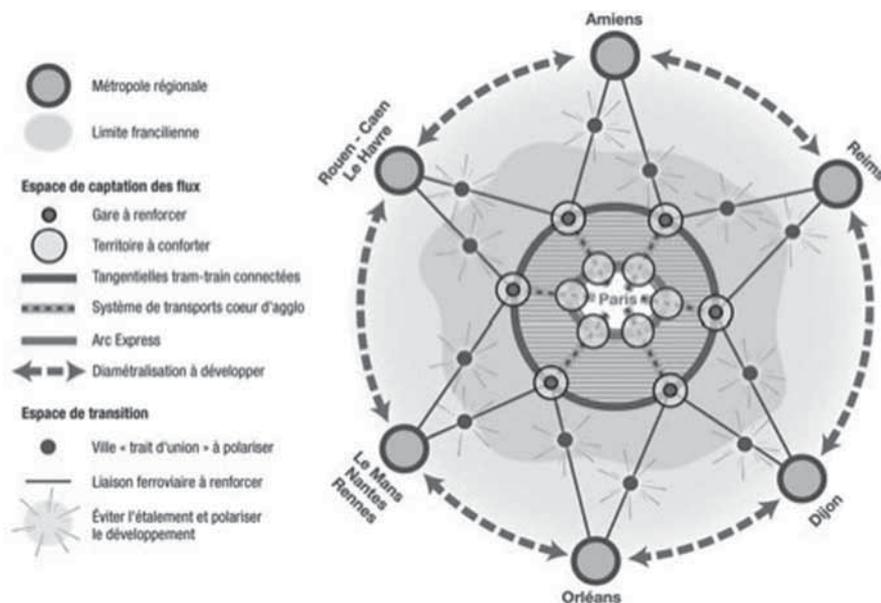
L'option du secrétaire d'État ne s'inscrit pas dans une logique d'aménagement durable, qui suppose un recours à la gouvernance et la prise en compte des inégalités sociales et environnementales, mais dans une simple logique de développement s'appuyant sur le Grand Paris comme locomotive de la France, à charge de redistribution ultérieure par différents transferts (fonctionnaires, tourisme, retraités...). C'est un combat politique qui s'est engagé en mars 2009 entre une Région qui veut mener son plan de mobilisation des transports sans l'aide de l'État, et un Gouvernement politiquement opposé qui envisage de mener à bien son projet sans se soucier de la Région, et après s'être désengagé des transports franciliens depuis une dizaine d'années. Évidemment cette situation aboutira à un imbroglio jamais vu et posera de nombreuses questions juridiques et financières : où trouver 15 à 20 milliards d'euros en cinq ans pour le Grand Huit, 18 milliards d'euros pour les tangentiels et barreaux du Stif. La Cour des comptes révèle d'ailleurs que ces chiffres sont minimisés, les projets de la RATP ayant tendance à être victimes de fortes inflations. Quant au sénateur Carrez, il peine, malgré la prise en compte de nouvelles sources de financement⁹, à boucler le financement (solde de 10 milliards), suggérant de reporter au-delà de 2025 la construction d'une grande partie du Grand Huit (notamment Massy-Saclay-La Défense) (Carrez, Ladegaillerie, 2009).

Le résultat des régionales de mars 2010 ne pouvait simplifier la situation que si la majorité présidentielle l'avait emporté sur l'alliance du Parti socialiste et d'Europe écologie. On pouvait, dans ce cas, s'attendre à ce que le Gouvernement passe par des établissements publics qui entreraient en conflit avec l'autorité des transports, le syndicat des transports d'Ile-de-France. Le tracé du Grand Huit est en outre critiqué par la majorité des architectes des projets du Grand Paris pour qui « pour se sentir appartenir à une métropole, il faut pouvoir la découvrir quand on la traverse ». Le tracé ne visant qu'à relier entre eux des pôles d'emplois supérieurs, cela entraînera une gestion déficitaire sur de nombreux tronçons¹⁰. Le recours à des partenariats publics privés ne fait que déplacer le problème et devrait même alourdir le coût des charges de financement, alors que le coût est déjà évalué entre

9. Le recouvrement des plus-values foncières étant complexe.

10. Le motif travail-travail ne représente que 3 % de l'ensemble des déplacements.

Mise en réseau des métropoles grâce aux tangentielles train-train



14 et 16 milliards. En contrepartie, il y a essentiellement le raccourcissement des délais de réalisation d'un projet souterrain qui ferait l'économie des enquêtes publiques.

Des rocade au réseau : un compromis pour l'avenir

La gouvernance reportée après les régionales... ou aux calendes ?

Le résultat des courses ne devrait rester dans l'histoire ni sous la forme du retour d'un État centralisateur et régulateur, prétendant incarner seul l'intérêt public, ni sous celle d'une région en appelant à l'achèvement de la décentralisation, mais uniquement sous la forme d'un compromis, d'une gouvernance qui, si possible, favorise un développement durable soucieux de réduction des inégalités sociales et territoriales.

L'année 2010 sera décisive à de nombreux titres. Des observateurs *a priori* relativement neutres, l'association parlementaire Avenir Transport¹¹, s'accordaient à penser qu'après les régionales État et Région devront bien s'asseoir à la même table, dialoguer, mettre fin à un processus opaque. Les modèles de planification multimodaux tels Antonin (le modèle du Stif) ou Moduss55 (celui de la DREIF) pourraient être utilisés pour alimenter rationnel-

lement les positions respectives. Antonin tourne d'ailleurs pour préparer le débat d'utilité publique décidé par la CNDP en 2009, et devait fixer un tracé parmi les corridors envisagés, pour une ouverture des premiers tronçons en 2017. Du côté de l'État, Moduss55 est probablement utilisé pour tester le Grand Huit, mais la discrétion est de mise. Une hypothèse raisonnable : le juge de paix en la matière serait la capacité de financement des acteurs, et notamment du montant alloué (donc disponible) par l'État. Mais le projet de loi relatif au Grand Paris finalement examiné au Sénat prévoit un apport initial de 4 milliards d'euros (et, année après année, une série d'emprunts remboursables sur quarante ans), l'ajournement du débat public sur Arc Express, au profit de celui sur la double boucle, qui inclurait partiellement Arc Express, et dont la construction pourrait être avancée à 2012. Le Gouvernement s'approprie donc la définition du bien collectif, et les batailles parlementaires à venir n'y changeront probablement rien : les acteurs franciliens devront composer avec le Grand Huit, au terme d'un bras de fer bien éloigné des grands discours de la gouvernance.

Des propositions pour un maillage fonctionnel et équitable

Longtemps délaissée par les aménageurs, à qui on a souvent reproché leur logique de zonage, la logique des réseaux a pénétré le champ de l'aménagement dans les années quatre-vingt-dix, et prouvé que « l'organisation territoriale, rendue possible par les réseaux, procure de multiples possibilités de connexion qu'il faut savoir utiliser au mieux pour favoriser la vie urbaine » (Dupuy, 1991). En Ile-de-France le concept de rocade a évolué puisque

11. Composée de parlementaires de toutes tendances, d'entreprises, d'organisations professionnelles et de citoyens actifs, créée en 1995 pour participer aux débats sur les transports.

l'idée d'utiliser des voies existantes a été abandonnée par RFF (Réseau ferré de France) au profit de nouvelles voies dédiées situées le long de la Grande Ceinture, avec un format inédit de « train léger », qui permet de réduire la taille des infrastructures. « Le principe de liaisons de pôle à pôle entre les villes nouvelles a été modifié car il apparaît que les besoins sont plus multiformes. Il vaut mieux mailler les lignes radiales tout en desservant des zones qui ont un potentiel de densification et de mutation important ». Si la tangentielle sud apparaît incontournable la « rocade n'est pas destinée à former nécessairement un cercle continu autour de Paris, notamment dans l'Ouest parisien où la Grande Ceinture traverse des zones moins denses » (Périn, 2009).

Il faut, cependant, prendre acte de l'inéluctabilité de la réalisation du Grand Huit, essentiellement dédié à l'excellence économique du Grand Paris, en proposant des pistes pour rendre ce coup parti plus équitable¹². En termes d'échelles emboîtées on peut d'abord rappeler que le niveau francilien n'est pas adapté à des déplacements qui ont lieu sur une aire urbaine beaucoup plus étendue. Ce problème est délicat à régler car institutionnellement il y a non-autorité d'une collectivité locale sur une autre. En 2008 les présidents des régions du Bassin parisien ont institué une conférence permanente des présidents de régions du Bassin parisien (Fouchier, Soulard, 2009). Parmi les objectifs, la structuration des marges et la mise en réseau des métropoles régionales grâce aux tangentiels tram-train connectées. D'autres objectifs peuvent être envisagés : élargissement de l'Île-de-France dans le cadre de la loi Balladur dans l'objectif de stabiliser le cœur d'ag-

12. Aux intersections de l'économie, de l'écologie et du social, le développement durable encourage le viable, l'équitable et le vivable.

glomération francilien, développement d'une offre d'habitat intermédiaire « attractive » dans les franges, création d'une autorité organisatrice de transport au niveau de la Rup, renforcement du rôle de la Mission interministérielle et inter-régionale d'aménagement du bassin parisien (MIABP)¹³ rattachée à la préfecture, finalisation des contrats de plan État-région (CPER).

Au niveau francilien le Sdrif a été pénalisé par un SRDE (Schéma régional de l'emploi) insuffisamment spatialisé. Il faudrait dorénavant spécifier les filières privilégiées, localiser les pôles (Plaine de France, Versailles, Roissy, Gonesse, Saclay, Melun, Mantes, Cergy...), en arbitrant les localisations d'emploi en fonction des équilibres emploi-travail. Il faudra lors de sa révision combiner la logique du Sdrif, qui oppose un « front de terre » à l'urbanisation, à une autre logique qui structure les reports d'urbanisation sur les franges interne et externe. Surtout il faudra compléter le maillage du Grand Huit, dédié à l'activité et à l'excellence, par des accrochages, des connexions, interfaces, avec un réseau francilien de dessertes des bassins de vie, imposant certes des correspondances aux usagers, mais qui seront supportables si elles ont faibles. Un exemple, anecdotique mais édifiant, est fourni par l'intégration au schéma du principe de Grand Huit, d'un transport collectif en site propre le long de la RN20, entre Massy et Arpajon. Le jeu des acteurs territoriaux, qui donnera forme au réseau francilien final, sera passionnant à observer dans les années à venir. Mi-2010, la loi sur la SGP a remis en selle Arc Express, sans disqualifier le Grand Huit, et le Sdrif a été transmis, sous condition, au conseil d'État. Un réseau hybride en résultera, qui dépendra du jeu des acteurs territoriaux. Une aubaine... pour les chercheurs.

13. Inopportunément supprimé en mai 2010.

Références bibliographiques

Aguilera A., Mignot D., (2007), « Formes urbaines et migrations alternantes : les enseignements d'une comparaison des aires urbaines de Lille, Lyon, Marseille », in *Les dynamiques territoriales, débats et enjeux entre les différentes approches disciplinaires*, 43^e colloque Asrdlf.

Avenir transports, (2009), « Les régions, laboratoires et acteurs des transports de demain : le cas du Grand Paris », décembre, Actes du colloque.

Allain R., (2005), « Ville et proximité. Le point de vue d'un géographe-urbaniste », *Mots. Les langages du politique*, n° 77.
Baccaïni, B., (1997), « Les navettes des périurbains d'Ile-de-France », *Population*, n° 2, Ined.

Beaucire F., (2005), « Mobilités et déplacements à l'échelle métropolitaine », in *Paris à l'horizon 2025, compte-rendu synthétique du 4^e séminaire introductif*, Conférence métropolitaine, Ville de Paris.

Beckouche P., Damette F., Vire E., (1997), « Géographie économique de la Région parisienne », CNRS, Stratégies territoriales et dynamiques des espaces, Dugd, DREIF.

Behar D., Estèbe P., (2006), « Des couronnes aux quadrants : rupture rhétorique ou stratégique ? » *Urbanisme*, n° 346.

Boiteux-Orain C., Larceneux A., (2006), « Paris et ses franges – Étalement urbain et polycentrisme », Eud.

Burgel G., (2006), « Scenarii limites pour l'Ile-de-France », in séminaire *Activités humaines et structuration des territoires : une autre civilisation métropolitaine est-elle possible ?*, Fondation Gabriel Péri.

Brehy M.-J., (1993), *Sustainable development and urban form*, Londres, Pion.
Carrez G., Ladegaillerie E., (2009), Grand Paris - Financement du projet de transports, septembre, Paris, Premier ministre.

Castel J.-C., (2007), *Quand la mobilité oblige à repenser l'urbanisme*, Cdu.

Chang-woon L., Prud'homme R., « Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities », *Urban Studies*, vol. 36, n° 11.

Courgeau D., Meron M., (1995), « Mobilité résidentielle et vie familiale des couples », *Économie et statistique*, n° 290.

Datar, (2002), *Aménager la France de 2020 - Le Bassin parisien*, Paris, La Documentation française.

Davezies L., Veltz P., (2006), « Territoires : nouvelles mobilités, nouvelles inégalités », *Le Monde*, 20 mars.

Dupuy G., (1991), *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes*, Paris, Armand Colin.

Estèbe P., (2004), « Villes nouvelles ou centres urbains : retour sur un malentendu », in *Villes Nouvelles, le tournant du politique, Pouvoirs locaux*, n° 60.

Fouchier V., (dir.), Soulard F. (coord.), (2009), *Perspectives Bassin parisien : 7 engagements des régions pour un Bassin parisien attractif, durable et solidaire*, IAU.

Gibelli M.-C., (1997), « L'expérience de quatre métropoles européennes », in *Camagni R., Gibelli M. C. (dir.), Développement urbain durable*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube.

Guigou J.-L., *Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement*, Datar.

Halbert L., (2006), « The polycentric city region that never was: the Paris agglomeration », *Bassin parisien and spatial planning strategies in France, Built environment*, vol. 32, n° 2.

Halbert L., (2005), « Des pôles économiques dans la métropole francilienne ? », *Études et prospective*.

Howard E., (1998), *Garden Cities of To-Morrow*, Éd. Sens & Tonka (1^{re} édition 1902).

Jabot D., (2006), « Déplacements domicile-travail : un desserrement de l'emploi parisien vers la grande couronne », *Ile-de-France à la page*, Insee.

Laigle L., (2009), « Urban form and transport policies: integrated planning approach and governance to meet climate change. Lessons from Barcelona and Hannover », *Cities and Climate Change: Responding to an Urgent Agenda*, Marseille, World Bank.

Laigle L., (2005), *Inégalités et développement urbain, caractéristiques des situations de l'action publique*, Programme Ptdd, Puca-Medd.

Biographie

JEAN-LOUIS ZENTELIN est maître de conférences en aménagement à l'Université Évry-Val d'Essonne. Initiateur en 2004 d'un mastère Aménagement et développement durable, il a rejoint récemment le laboratoire Mrte (Mobilité réseaux territoires environnement) de l'Université de Cergy-Pontoise. Il prépare un DHDR sur la planification et le développement durable en Ile-de-France sous la direction de Guy Loinger (Paris 1), avec l'appui de Jean-Pierre Orfeuill (Paris 12). Travaux les plus récents : « Ile-de-France : quelles rocade pour quel aménagement ? », *Revue Transports*, 2009 ; « Le Sdrif 2008 : un DD entravé par les échelles et les gouvernances », Colloque Asrdlf 2009 ; « Émergence et rôle des processus participatifs dans la protection des espaces naturels et agricoles péri-urbains sous forte pression foncière », Meedat, 2008 ; « Bus gratuits, rues à péage, ou meilleur utilisation de la TIPP », *Transports*, 2006 ; « Initiation à l'économie des transports », Celse, 2005 ; « Effet de serre : est-il urgent d'attendre ? », *Annales des Mines*, 2005.

jl.zentelin@iut.univ-evry.fr

Lemoine C., Predali F., (2007), « 2. Relations entre tarification spatiale et morphologie urbaine », in *Système tarifaire des transports collectifs : éléments de réflexion*, IAU-RIF.

Mignot D., Aguilera A., Bloy D., Caubel D., Madre J.-L., Proulhac L., Vanco F., (2007), *Formes urbaines, mobilités et ségrégation : une comparaison Lille - Lyon - Marseille, Rapport final*, CPER-Grtt.

Maupu J.-L., (2008), « Entre la ville creuse et la mégapole compacte », in *Mégapoles transports et mobilités : Confrontations*, Inrets.

Morlet O., (2006), *Contribution de l'ADFU au Sdrif*, Adu.

Périn P., (2006), « Le futur Sdrif », *Le journal Région-IdF*, n° 2, RFF.

Périn P., Thomas E., (2008), « Pour mieux relier les banlieues - Comment mailler efficacement le réseau ferré régional ? », *RFF-IDF*, SNCF Transilien.

Peyrony J., (2002), « Le schéma de développement de l'espace communautaire », *Collection Territoires en mouvement, Planification Europe*, Datar.

Piron O., (2007), « Les déterminants économiques de l'étalement urbain », *Adef*, n° 129.

Pouyane G., (2005), « Usage du sol et mobilité », *Reru*, n° 5.

Renard V., (2006), « Cycles immobiliers, problèmes fonciers et développement urbain de l'Île-de-France », *Les cahiers de la décentralisation, Pouvoirs locaux*, n° 73.

Wachter S., (2001), « Les mutations de l'accessibilité : risques et chances pour les politiques d'aménagement », *note CPVS n° 15*, Drast, Meltem.

Wenglenski S., (2002), « Parcours effectif à l'emploi versus accès potentiel à l'emploi : une mesure des contraintes des actifs dans la métropole parisienne », 38^e Colloque AsrdIf, Trois-Rivières, Canada.

Wiel M., (2007), *Pour planifier les villes autrement*, L'Harmattan.