



HAL
open science

Parisian transport and political powers: conflicts of scale, from the metro to the Grand Paris Express (19th-21st century)

Passalacqua Arnaud

► **To cite this version:**

Passalacqua Arnaud. Parisian transport and political powers: conflicts of scale, from the metro to the Grand Paris Express (19th-21st century). *Revue d'histoire des chemins de fer*, 2020, 180 ans d'histoires ferroviaires, 53, pp.21-40. 10.4000/rhcf.2473 . hal-03716781

HAL Id: hal-03716781

<https://hal.science/hal-03716781>

Submitted on 7 Jul 2022

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

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

Les transports parisiens et les pouvoirs politiques : des conflits d'échelles, du métro au Grand Paris Express (XIX^e-XXI^e siècle)

*Parisian transport and political powers: conflicts of scale, from the metro to the
Grand Paris Express (19th-21st century)*

Arnaud Passalacqua



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rhcf/2473>

DOI : 10.4000/rhcf.2473

Éditeur

Rails & histoire

Édition imprimée

Date de publication : 1 février 2020

Pagination : 21-40

ISSN : 0996-9403

Référence électronique

Arnaud Passalacqua, « Les transports parisiens et les pouvoirs politiques : des conflits d'échelles, du métro au Grand Paris Express (XIX^e-XXI^e siècle) », *Revue d'histoire des chemins de fer* [En ligne], 53 | 2020, mis en ligne le 01 avril 2022, consulté le 24 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rhcf/2473> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rhcf.2473>

Arnaud PASSALACQUA

✉ arnaud.passalacqua@m4x.org

Université de Paris, ICT/LIED

**LES TRANSPORTS PARISIENS ET LES POUVOIRS
POLITIQUES : DES CONFLITS D'ÉCHELLES, DU MÉTRO
AU GRAND PARIS EXPRESS (XIX^E-XXI^E SIÈCLE)
PARISIAN TRANSPORT AND POLITICAL POWERS:
CONFLICTS OF SCALE, FROM THE METRO TO THE GRAND
PARIS EXPRESS (19TH-21ST CENTURY)**

Résumé

Cet article interroge les conflictualités à l'œuvre dans la gouvernance des transports collectifs de la région parisienne depuis les origines de l'omnibus jusqu'au projet actuel du Grand Paris Express. Il propose d'interroger les liens entre les modalités successives de gouvernance des mobilités et les types de systèmes de transport qui sont alors développés. Il identifie la succession de quatre périodes, qui présentent chacune leur logique d'acteurs : les temps du libéral, du local, du national et du global.

Abstract

This paper examines the conflicts at work in the governance of public transport in the Paris region from the origins of the omnibus to the current project of the Grand Paris Express. It proposes to question the links between the successive modalities of governance of mobility and the types of transport systems that are then developed. It identifies the succession of four periods, each of which presents its own logic based on a specific configuration of actors: the liberal, the local, the national and the global periods.

Mots-clés : transports collectifs, région parisienne, gouvernance, politique publique.

Keywords: *public transport, Paris region, governance, public policy.*

La conflictualité de la gouvernance des transports parisiens est l'un des thèmes les plus récurrents de l'actualité contemporaine. Elle a occupé et occupe toujours les esprits, que ce soit du fait de l'émergence récente de nouveaux systèmes de mobilité portés par des opérateurs privés sans régulation ou presque (vélos en flotte libre, trottinettes électriques...) ou à l'occasion du renouvellement heurté du contrat d'exploitation de Vélib. Le monde de l'automobile n'est pas exempt de ces tensions, qui ont touché récemment aussi bien la fermeture à la circulation des voies sur berges que le monde du taxi, chahuté par l'arrivée de systèmes concurrents fondés sur Internet. Les projets plus classiques, comme le GPE (Grand Paris Express) qui consiste d'abord à construire une infrastructure lourde, ont aussi fait l'objet de controverses, en partie fondées sur des enjeux de gouvernance (Subra, 2012), tandis que la probable ouverture à la concurrence de lignes d'autobus, sinon de métro, risque d'alimenter de nouveau cette chronique quasi ininterrompue, qui semble engagée depuis le milieu des années 2000.

On peut s'interroger sur le caractère inédit de cette situation ainsi que sur ses origines. Un regard de temps long invite effectivement à considérer que d'autres modèles de gouvernance des transports parisiens ont été à l'œuvre dans des conditions différentes. Le simple fait que les services d'omnibus soient nés d'initiatives privées en dehors de toute régulation par les pouvoirs publics suffit à marquer un point de départ très éloigné de la situation actuelle, ce qui suppose donc un cheminement historique.

En retracer les grandes lignes et identifier les étapes successives est l'objet de notre analyse. Une réflexion sur les enjeux décisifs de chaque période est donc indispensable afin de pouvoir comprendre comment ces questions qui semblent essentiellement politiques relèvent également

d'autres logiques. La cohabitation de pouvoirs crée des tensions autour des systèmes de transport mais peut parfois susciter des complémentarités entre échelles territoriales distinctes. Ce jeu d'échelles se trouve aussi en question dans la différence qu'il convient de dresser entre les citoyens, dont les structures territoriales relaient l'expression politique, et les usagers des transports, un groupe dont les contours sont plus larges et plus flous. Enfin, sur le plan technique, l'évolution des systèmes eux-mêmes, marquée notamment par la motorisation de la Belle Époque, conduit à s'interroger sur l'adéquation entre système sociotechnique et échelle de gouvernance, selon une logique réciproque d'interdépendance entre ces deux entités.

Au-delà d'une approche juridique¹, l'historiographie qui s'est intéressée à ces questions remonte aux années 1980. Citons notamment Dominique Larroque (1984), Georges Ribeill (1986) et Michel Margairaz (1987), qui ont tous trois insisté sur l'importance des logiques économiques à l'œuvre derrière ces changements institutionnels, qui ne peuvent se cantonner ni au champ politique, ni à celui de l'urbain. Depuis lors, certains travaux ont également abordé l'enjeu de la planification et de l'organisation des transports parisiens (Larroque *et al.*, 2002 ; Désabres, 2011), voire plus largement celui de la coordination des transports (Neiertz, 1999), tandis que l'historiographie des liens entre Paris et la banlieue, qui est elle aussi centrale dans ces questions, s'est largement étoffée depuis les années 2000 (Bellanger *et al.*, 2007 ; Bourillon et Fourcaut, 2012).

La vision que nous proposons ici se veut à la fois plus synthétique que ces différents travaux, qui portent chacun sur des périodes plus étroites, et simultanément plus étendue, puisque nous traitons de près de deux siècles en essayant d'identifier des logiques de temps long. Il nous semble possible d'identifier trois configurations successives (libérale, locale et nationale) avant de déboucher sur la description d'une forme de superposition de ces trois modèles de gouvernance propre aux tensions du temps que nous vivons, que nous proposons de qualifier de globale.

¹ Pour une vision synthétique, voir Marcou (2012, p. 121-133) ; pour plus de détails sur la période la plus ancienne, voir Lagarrigue (1956).

Le temps du libéral (années 1820-1900)

Si les transports urbains ont fini par intégrer la sphère de l'action publique, ils sont apparus en dehors d'elle. À partir de la fin des années 1820, lorsque des services d'omnibus sont ouverts dans les grandes villes occidentales (Paris en 1828, Londres en 1829, New York en 1830...), la dynamique d'innovation se situe très nettement du côté des acteurs privés. Les compagnies qui sont alors constituées pour exploiter des lignes d'omnibus sont ainsi très nombreuses du fait qu'il est assez facile d'acheter quelques véhicules et chevaux, d'embaucher quelques cochers et de trouver un lieu de remisage d'une taille encore modeste. Elles offrent ainsi des services très similaires sur des itinéraires proches voire identiques, notamment sur ce que le XIX^e siècle nomme le « boulevard », lieu de l'offre culturelle et de la presse, mais aussi de différentes activités économiques.

Pendant les années 1830-1840, ces nouvelles compagnies définissent leur service de transport selon leurs propres contraintes, sans orientation des pouvoirs publics qui se cantonnent à accorder des autorisations. Les compagnies fixent ainsi leurs tarifs, horaires et itinéraires au gré des conditions du marché. La concurrence est vive et se lit autant dans le nom que certaines compagnies se donnent afin de paraître à la mode (Dames blanches en écho à l'opéra éponyme de François-Adrien Boieldieu, Algériennes en référence à la conquête de l'Algérie...) que dans les pratiques des cochers qui se battent pour la clientèle, parfois à coups de fouet lorsque les voitures se dépassent.

Le système d'omnibus ne constitue donc pas véritablement un réseau puisqu'il est formé par la superposition de lignes, exploitées par plusieurs compagnies, même si les autorités imposent, en 1840, la correspondance gratuite entre compagnies différentes. Comme elles travaillent dans un contexte libéral, les compagnies ne s'aventurent pas dans les zones périphériques, où les revenus semblent plus aléatoires. Dans ce contexte, le transport public ne peut être porteur du développement urbain. Il ne se développe que dans un second temps, suivant les flux de populations et d'activités.

La position de retrait des pouvoirs publics est le reflet de l'affirmation progressive et plus large du libéralisme au cours de ces mêmes décennies. Le rôle qu'ils jouent se cantonne à la police de la voirie et de l'hygiène, laissant les acteurs économiques trouver leur propre équilibre, sur un marché dont il ne semble pas évident qu'il suppose une intervention plus forte de leur part. Les investissements y sont faibles, les temporalités qui caractérisent le marché sont rapides, et la concurrence permet d'assurer des tarifs faibles. Le principal problème pourrait être lié au manque de desserte des zones périphériques, mais la question de la banlieue, dans les années 1830-1840, n'est pas pleinement abordée par la politique publique en général, pas uniquement dans le domaine des transports.

Le contraste avec le système ferroviaire qui émerge à cette même époque est ici saisissant. Avec la loi de 1842², les pouvoirs publics nationaux sont alors capables d'inventer un système de collaboration avec les intérêts privés pour constituer un réseau qui présente autant d'intérêts économiques que stratégiques et nécessite une vision de temps long. En revanche, desservir les voies de la capitale par un système de transport assez lent et techniquement peu innovant ne paraît pas nécessiter de transiger avec les principes du libéralisme.

Bien que stable en elle-même, cette situation n'est pas jugée satisfaisante par le Second Empire qui, pour être libéral, n'en est pas moins interventionniste et autoritaire dans plusieurs domaines, dont l'organisation urbaine. C'est ainsi que pour l'accueil des nombreux visiteurs de la première Exposition universelle que Paris organise en 1855, les préfets de la Seine, Eugène Haussmann, et de police, Pierre-Marie Pietri, imposent à la dizaine de compagnies d'omnibus de fusionner en une seule entité, à laquelle une concession est conférée. La CGO (Compagnie Générale des Omnibus) devient ainsi l'acteur principal des mobilités parisiennes, grâce à un monopole sur le droit de stationnement des transports publics qui lui est alors garanti, après la renégociation en raison de l'élargissement de Paris en 1860, pour 50 ans.

² Loi relative à l'établissement des grandes lignes de chemin de fer en France.

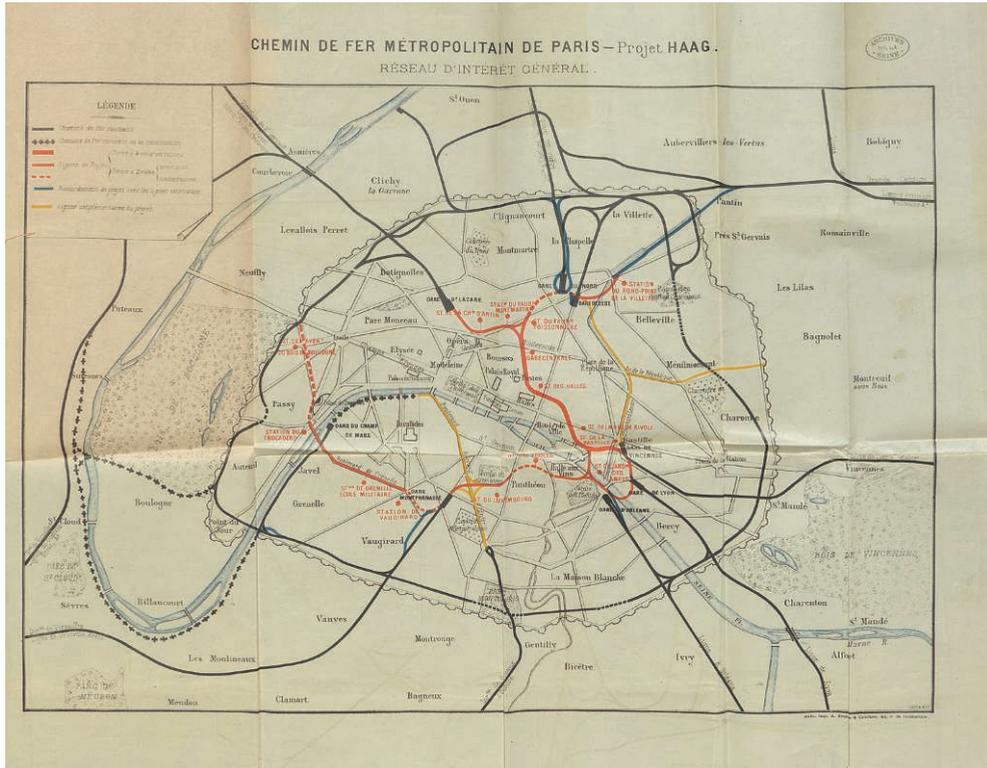
Sur le temps long, cette première étape d'interventionnisme public ne se traduit pourtant pas par une capacité des pouvoirs publics à disposer du réseau d'omnibus à leur guise, bien que le cadre de la concession soit très pointilleux sur de très nombreux points (tarifs, itinéraires...). Si la mise en place de la CGO est l'occasion de la définition d'un premier véritable réseau, la compagnie s'avère au fil des décennies être une institution très autonome, qui dispose de relais puissants au sein du monde politique, comme l'illustre la figure d'Eugène Étienne, patron du parti colonial, parlementaire puis ministre et président du conseil d'administration de la CGO. Elle mène ainsi son exploitation selon ses propres dynamiques. Elle préfère voir les files de voyageurs se former dans les rues pour attendre de voir passer un omnibus qui ne soit pas complet, ce qui lui garantit des revenus, plutôt que de se lancer dans une politique de l'offre bien plus risquée. La régulation du système se fonde donc sur la limite énergétique des chevaux, dont la puissance ne permet pas d'accroître la capacité des véhicules.

Au milieu du XIX^e siècle, Paris vit donc une forme de rationalisation de son offre de transport, qui suit la même logique que les autres transformations du cycle haussmannien : l'intervention autoritaire et centralisatrice permet la poursuite voire le renforcement des intérêts privés. En contraste, les acteurs londoniens demeurent fidèles au long du XIX^e siècle à la configuration entièrement libérale du marché de l'omnibus, voyant, au fil de la conjoncture économique, s'accroître ou se réduire le nombre d'opérateurs. Alors que la capitale britannique est plus étendue et peuplée que Paris, il semble bien que le fonctionnement de ses omnibus ne soit pas moins satisfaisant que ce que la CGO offre aux Parisiens.

L'échec récurrent rencontré par les projets de métro depuis le milieu du XIX^e siècle vient confirmer, par contraste, cet ancrage libéral de la conception des transports urbains. Les pouvoirs publics, tant locaux que nationaux, s'avérant incapables de se décider sur un projet de métro consensuel, ils laissent aux autres systèmes, plus libéraux, la charge d'assurer les flux de transport de la région parisienne, portés par les omnibus et tramways (*figure 1*). Ces derniers sont d'abord concédés à partir de 1873 par le

département, non sans dédommagement accordé à la CGO en raison de son monopole. Le tramway offre aussi une sortie du tête-à-tête avec la CGO, qui n'est ainsi plus la seule compagnie à exploiter un réseau de transport en région parisienne.

Figure 1. Représentation du projet de métropolitain Haag, 1887 (source : Archives de Paris, V108-1).



La loi de 1880³ ancre cette logique de concession pour le tramway, dont l'exploitation doit être concédée par l'autorité dont dépend la voirie, sans qu'il y ait de subvention publique, ce qui laisse encore une marge importante aux acteurs privés. Pour Paris, cette logique conduit néanmoins l'État à intervenir directement comme concédant pour le réseau de lignes de pénétration ouvert à la veille de l'Exposition de 1900, du fait de la

³ Loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways.

domanialité particulière des voiries de la capitale, ce qui marginalise le Conseil général (Rasmussen, 1990). Le tramway vient ainsi brouiller les cartes en multipliant les acteurs, mais ce mouvement demeure cantonné à la surface. En souterrain, le choix d'un projet d'intérêt local sous la pression de l'Exposition universelle de 1900, en tranchant en faveur de l'échelle municipale, marque un basculement vers une nouvelle période, dominée par une échelle locale, qui finit par s'imposer aussi en surface.

Le temps du local (années 1900-1940)

Si le choix d'un projet de métro s'est avéré long, ce système de transport s'est très rapidement imposé comme l'incarnation du caractère local que revêtent dès lors les enjeux de la mobilité parisienne. Résultat d'une collaboration avec le groupe Empain (Suzor, 2016), porté par un industriel belge figure de ce capitalisme de la Belle Époque, le métro incarne cette combinaison entre la logique libérale préalable et la montée en puissance des pouvoirs locaux. D'autres exemples pourraient être mobilisés, comme celui de Thomson-Houston et de sa capacité à susciter l'intérêt des élus locaux pour les solutions intégrées de tramway électrique qu'elle propose à cette même période (McKay, 1976).

Cet essor du pouvoir local s'inscrit dans la lignée de la loi de 1884⁴, qui renforce les pouvoirs du maire en lançant une dynamique d'autonomisation vis-à-vis de la tutelle préfectorale. L'importance de cette figure de la République est d'ailleurs lisible dans le fameux banquet des maires, organisé à l'occasion de l'Exposition universelle de 1900 (Bellanger, 2014). Dès lors, l'échelon municipal devient aussi le lieu de l'expression de lignes politiques alternatives, en particulier celles portées par les mouvements socialiste puis communiste, qui n'ont pas accès aux échelons nationaux (Chamouard, 2007). La gestion des réseaux urbains (eau, énergie, transport...) est l'une des activités par lesquelles s'exprime ce socialisme municipal. En région parisienne, cet ancrage local se traduit par l'affirmation du conseil général de la Seine et par la convergence entre l'émergence de l'urbanisme comme pratique, qui s'instaure alors en tant

⁴ Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

que discipline, et sa mise en œuvre dans différents domaines, notamment le logement et les transports. Au cours de la période, l'effacement des intérêts privés est toutefois très progressif, puisqu'ils demeurent encore vifs au cours des années 1920-1930.

L'implication croissante des pouvoirs publics est le résultat de la situation économique due à la Première Guerre mondiale : l'inflation conduit les exploitants au bord de la faillite, du fait du maintien des tarifs au long du conflit afin de limiter la hausse du coût de la vie (Passalacqua, 2018). Au sortir de la guerre, le département de la Seine s'impose donc pour reprendre en main un secteur très fragilisé financièrement. Il devient ainsi l'acteur fort de l'entre-deux-guerres, qui assume les risques financiers de l'exploitation des autobus et tramways, tout en en confiant l'exploitation à une nouvelle compagnie privée, la STCRP (Société des Transports en Commun de la Région Parisienne), tenue par une forme originale de régie intéressée. Cette intervention publique s'inscrit également dans une dynamique globale issue de la guerre qui voit l'État s'imposer dans les rouages économiques de secteurs jusqu'alors restés en dehors de son périmètre. Par un effet cliquet, le retour à la paix ne signifie pas un retour à la situation antérieure.

Cette implication du département se traduit par une volonté très nette de penser les réseaux au-delà des limites parisiennes. Le travail entrepris par la STCRP au cours des années 1920 consiste en une harmonisation des lignes en un réseau global, dont le célèbre remplacement des tramways par les autobus peut aussi se lire comme une poursuite de la volonté d'homogénéisation. En souterrain, l'extension du réseau de métro devient une réalité à partir des lignes du rapport Jayot de 1927, les premières stations hors de Paris étant inaugurées en 1934.

Il s'agit bien de rattraper l'extension urbaine d'une agglomération connue pour les conditions précaires de logement et d'aménités urbaines qu'elle offre aux habitants de sa périphérie galopante (Fourcaud, 2000). Si les défenses de lignes d'autobus ou de tramways par des élus de banlieue du conseil général sont parfois comprises comme électoralistes, elles reflètent

surtout un très lourd déficit de transport, résultat d'une construction des réseaux très centrée sur Paris *intra-muros*.

Reste que cette dynamique se heurte à la conjoncture globale des années 1930, qui voit l'économie en crise et les finances publiques incapables de soutenir de grands projets. Après l'épisode du Front populaire, une politique plus restrictive se met en place, à travers l'instauration du Comité de coordination des transports de la région parisienne, en novembre 1938⁵. Dominé par l'État, qui prend ainsi le leadership pour la première fois dans ce domaine, son objectif est de réduire les dépenses en imposant des mesures de réduction du service tout en protégeant les intérêts des acteurs en place. Ce faisant, les transports de la région parisienne s'inscrivent dans la dynamique de basculement d'un service public porté par les collectivités locales appuyées sur les acteurs privés vers un service public de dimension nationale, qui touche nombre de secteurs, de la crise des années 1930 à la Libération (Dard et Margairaz, 2005).

Le temps du national (années 1940-2000)

Le régime de Vichy précipite cette logique à l'œuvre à la fin des années 1930. En abolissant les formes démocratiques et parlementaires de la III^e République, il ancre la responsabilité de l'organisation des transports parisiens dans le camp étatique, en en dégageant les élus locaux, jusqu' alors dominants. Le nouveau régime est aussi marqué par un technocratisme incarné par des figures d'ingénieurs tenant les commandes de grands secteurs nationaux, comme Jean Bichelon qui s'est notamment illustré dans l'opération de nationalisation des chemins de fer en 1937. Les communications sont confiées à Jean Berthelot, autre major de sortie de l'École polytechnique, directeur du cabinet du ministre des Travaux publics, Anatole de Monzie, au moment du décret-loi de novembre 1938.

Le contexte est aussi marqué par les conditions spécifiques du conflit qui viennent déséquilibrer les relations entre STCRP et CMP (Compagnie du Métropolitain de Paris). Alors que la première voit ses autobus mobilisés

⁵ Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la coordination des transports et au statut des bateliers.

puis dispersés et difficilement rassemblés, avant que des solutions de motorisation alternatives aux hydrocarbures soient développées, la seconde voit son métro devenir l'un des supports essentiels de la mobilité parisienne et l'un des refuges possibles lors des bombardements aériens. La différence de structure capitaliste entre les deux types de réseau joue alors en faveur du ferroviaire, qui en outre maintient son exploitation bien plus aisément que celle du routier, plus fragile.

Cette conjoncture, défavorable à la surface, confirme la vision proferroviaire de Jean Berthelot qui peut dès lors engager une réforme durable des transports parisiens, qui met en œuvre, en 1942, la fusion des réseaux, au profit de la CMP (Roth, 2002). Ce projet est ancien, puisque discuté dès les années 1930, mais est resté inabouti du fait des positions hostiles des deux compagnies. Cette décision peut se lire comme une forme de revanche prise sur les conseillers généraux des années 1930, prêts à défendre des lignes d'autobus desservant leur territoire, quand les techniciens pouvaient les juger peu rentables ou trop peu ancrées dans une logique de réseau. Cette fusion peut aussi se lire comme une façon pour Paris de combler le retard qu'elle a pris sur Londres, qui a su, dès 1933, coordonner ses différents réseaux au sein d'une même entité, le London Passenger Transport Board.

Dès lors, l'interventionnisme de l'État se maintient pendant la deuxième moitié du XX^e siècle. À la Libération, la CMP est prise dans le mouvement d'épuration, et son activité est placée sous la tutelle d'un administrateur provisoire, avant que la loi du 21 mars 1948⁶ crée la RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens), régie nationale qui s'inscrit ainsi à la fois dans la lignée ouverte par le gouvernement de Vichy et dans celle des grandes nationalisations qui touchent différents secteurs économiques au sortir de la guerre, en France comme en Europe (Prost, 1986), comme l'illustrent par ailleurs les transports londoniens placés sous la conduite de l'État cette même année 1948. Toutefois, elle arrive plus tardivement que celles décidées pour sanctionner la collaboration ou, par la suite, pour

⁶ Loi du 21 mars 1948 relative à la réorganisation et à la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne.

marquer une politique anticapitaliste. Elle est bien plus proche d'un esprit d'économie mixte.

Côté parisien, la RATP doit aussi se comprendre comme le résultat d'un compromis entre les gaullistes et les communistes, fortement implantés dans ce secteur. Son nom traduit toutefois bien des ambivalences liées à son difficile accouchement (Ribeill, 1988). Régie, elle n'est pas municipale comme la situation la plus couramment attendue, mais d'État, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, qui doit équilibrer ses finances. Autonome, elle l'est vis-à-vis justement du territoire qu'elle dessert, puisque cette autonomie doit se comprendre comme une distance prise par rapport aux élus locaux et aux enjeux budgétaires de cette échelle. Quant aux transports, elle les assure mais partiellement, puisque les services des trains de banlieue demeurent exploités par la SNCF⁷, sur une zone qui ne peut se réduire à son caractère parisien, le monopole de la RATP s'étendant sur un périmètre plus large.

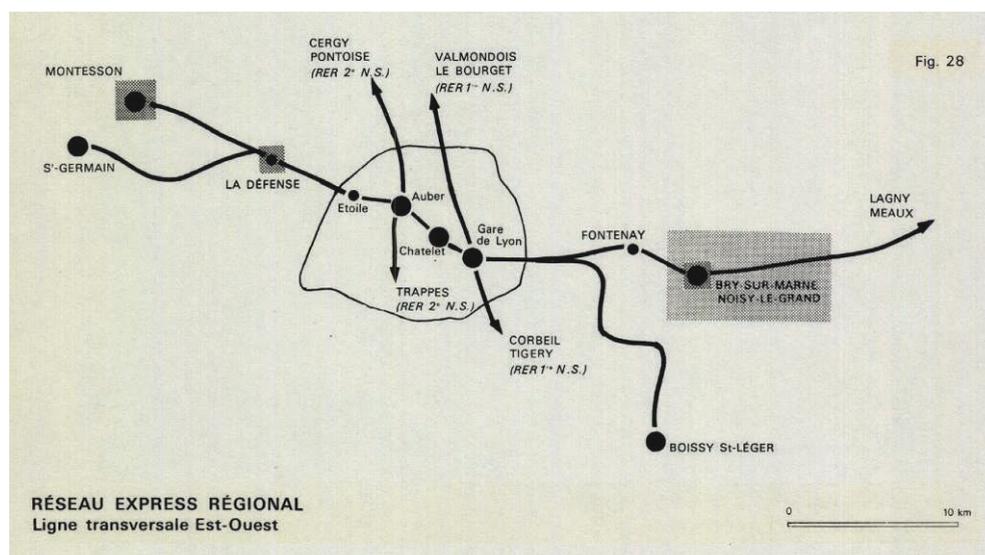
Cette jeune structure, malgré la dynamique qui marque ses premières années, en particulier le lancement du métro sur pneu, dont le prototype est testé à partir de 1951, est rapidement prise dans un enlisement financier doublé d'une dégradation de son image, à l'heure où se démocratise l'automobile (Margairaz, 1989). La réforme de 1959, qui introduit le STP (Syndicat des Transports Parisiens) comme autorité organisatrice aux pouvoirs renforcés, signe un basculement dans une politique nationale de grands projets. Le RER (Réseau Express Régional) est ainsi un objet véritablement étatique, d'abord confié entièrement à la RATP, qui démarre ses travaux en 1961, avant que les difficultés techniques et le coût des stations cathédrales conduisent à une révision de ce pilotage, toujours décidée dans les sphères ministérielles, voire à l'Élysée (Zembri, 2006). L'exemple de ce dirigisme étatique est donné par le célèbre voyage de Tokyo, qui voit, en 1971, un petit groupe de fonctionnaires d'État décider de la façon dont le tronçon central du RER doit être bouclé, en s'inspirant des correspondances quai à quai et de l'interconnexion qu'ils observent au Japon. La proximité de ces acteurs, notamment leur formation souvent

⁷ Société Nationale des Chemins de Fer français.

d'ingénieurs des Ponts et Chaussées, joue ici un rôle qui renforce la synergie due aux positions qu'ils occupent dans l'administration ou à la tête de la RATP et de la SNCF.

Cet épisode fait écho à la mystique aménageuse qui caractérise les actions conduites par l'État en région parisienne, incarnées en particulier par les villes nouvelles et leur fameuse formule forgée *a posteriori* : « Mettez-moi de l'ordre dans ce b. ! » (Vadelorge, 2005). Le RER n'est finalement que la traduction dans le domaine des transports collectifs de ces modalités d'action pensées par opposition contre les élus locaux, en particulier dans un contexte où le communisme est perçu comme une menace par le pouvoir gaulliste (Bellanger, 2010). La gouvernance des transports, revue en 1959, a ainsi devancé la loi de 1964 de réorganisation administrative de la région parisienne⁸ (figure 2).

Figure 2. Représentation du projet de ligne Est-Ouest du RER dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, 1965 (source : Institut Paris Région).



⁸ Loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

Si le temps du national se traduit par des projets massifs, le réseau de surface devient également un sujet de préoccupation de l'État. Face à l'enlèvement des autobus parisiens, la préfecture de police finit par suivre la demande de la RATP d'ouvrir des couloirs réservés à ses véhicules, le premier étant installé, en 1964, le long de la Seine (Passalacqua, 2008). Ambivalence supplémentaire de la politique nationale qui promeut l'automobile par de multiples infrastructures, mais sait aussi la canaliser lorsqu'il en va de la survie de services devenus presque marginaux. Ce sont donc deux incarnations de l'État qui négocient autour d'un objet dont on peut penser qu'une gouvernance plus locale n'aurait peut-être pas permis une naissance plus précoce, en raison de la pression des intérêts commerçants soucieux de préserver la possibilité que les automobilistes s'arrêtent devant leurs boutiques.

De même, les grandes innovations introduites dans les années 1970 sont le produit d'un échelon national et n'auraient probablement pas pu être portées par des échelons locaux, même décentralisés. Le versement transport (1971) puis la Carte orange (1975) sont des opérations qu'il convient de comprendre dans le contexte d'un État échaudé par Mai 1968, à qui les manifestations d'usagers font craindre un retour des tensions, tandis que les promesses du RER tardent à se concrétiser (Gordon, 2015).

Mais peu après sa mise en service, ce nouveau réseau présente déjà les signes d'une saturation à venir, si bien que de nouveaux projets macroscopiques voient le jour : c'est bien à l'échelon gouvernemental qu'il est décidé de ne pas trancher entre les projets concurrents d'Éole, porté par la SNCF, et de Météor, porté par la RATP, et de lancer conjointement ces deux chantiers, ce qui concentre sur Paris l'essentiel des efforts, alors que la desserte de la banlieue est déjà problématique (Zembri-Mary, 2011). Un pouvoir plus local aurait peut-être fait d'autres choix, en s'éloignant aussi, pour des raisons de budget, de partis pris architecturaux dont certains ne sont pas sans rappeler les stations cathédrales du RERA. Une assemblée dominée par des élus de banlieue aurait-elle choisi d'apporter une solution aux problèmes de la banlieue d'abord fondée sur une amélioration de la desserte de Paris ?

Le temps du global (années 2000-2010) ?

Le basculement dans un temps différent s'opère au tournant du XXI^e siècle. Plusieurs évolutions se combinent pour souligner la fin du temps du national. D'une part, à l'échelle française, la phase d'intérêt porté aux villes petites et moyennes au cours des années 1970 est suivie de celle de décentralisation mise en œuvre par la gauche, en 1982-1983. Si elles n'ont qu'un rapport assez lointain avec les transports parisiens, ces dynamiques suscitent toutefois une montée en puissance des gouvernances locales en province, dont l'un des points forts est la politique des transports à l'échelle d'agglomérations progressivement structurées en intercommunalités. L'icône de ce mouvement est le tramway, réinventé en France en province, avant d'arriver en région parisienne, porté par les élus de Seine-Saint-Denis (Gardon, 2018). Après l'ouverture du T1 (1992) puis du T2 (1998), le tramway se déploie réellement dans l'agglomération à partir du contrat de plan État-région 2000-2006, marquant ainsi une influence provinciale dans la politique francilienne des transports, même si les modalités d'utilisation de cet objet sont bien différentes entre les grandes agglomérations de province et la petite couronne. Notons toutefois que le tramway, souvent perçu comme un projet local, doit aussi être vu comme le résultat d'une politique industrielle nationale couronnée de succès, dans le sillage du concours Cavaillé (Demongeot, 2014), lancé par l'État, qui n'est donc pas absent de cette dynamique.

Parallèlement à ce mouvement, les institutions bougent elles aussi. En 2000, la loi SRU⁹ lance la dynamique de régionalisation du STP devenu STIF (Syndicat des Transports d'Île-de-France), qui ne se concrétise après des tensions qu'en 2005. Dès lors, pour la première fois depuis qu'une telle entité existe, l'État n'est plus le décideur majoritaire dans le domaine des transports de sa capitale. La région, qui joue pleinement sur ce rôle pour assurer sa communication, comme le font celles de province avec leurs TER, prend le relais, l'alternance de 2014, qui voit la droite l'emporter, marquant une étape nouvelle dans cette affirmation, du fait

⁹ Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

des divergences, dès lors acceptables et explicites puisque partisans, avec la ville de Paris, tenue par la gauche depuis 2001.

Dans cette même période, le jeu des mobilités se trouve également compliqué par l'arrivée de nouveaux opérateurs exploitant des systèmes inédits. Il s'agit d'abord d'actions suscitées ou encadrées par les pouvoirs publics, en particulier les vélos en libre-service et l'autopartage, qui laissent entrer dans le jeu des groupes qui n'avaient jusqu'alors pas d'expérience d'exploitation de transports urbains (Huré, 2017). Puis, à partir du milieu des années 2010, le système ancien des concessions se trouve lui-même concurrencé par le modèle de la flotte libre, qui permet à une offre de mobilité de se déployer en dehors du cadrage politique, avant qu'une régulation puisse s'opérer, en réaction aux dysfonctionnements, cette situation rappelant par bien des aspects celle des premiers omnibus des années 1830. Elle voit s'épanouir, puis parfois disparaître aussi vite, des objets nouveaux, dont le fonctionnement croise le plus souvent les techniques numériques et l'électrification des motorisations. L'influence de ces nouveaux acteurs n'a même plus besoin d'objets pour s'exercer, comme l'illustre le cas d'applications de calculs d'itinéraires, dont les conseils se traduisent en usages inédits et donc imprévus de voirie pas toujours adaptés aux flux.

Dans ce contexte, l'État lui-même trouve une place nouvelle. S'il n'a pas véritablement quitté le jeu, en particulier *via* ses opérateurs SNCF et RATP, du moins en a-t-il laissé le leadership à la région. Mais l'émergence du projet de Grand Paris le replace au centre du jeu. L'idée d'une rocade en banlieue remonte au SDRIF (Schéma Directeur de la Région Île-de-France) de 1994, document porté par l'État, avant d'avoir été réintroduite d'abord au sein de la RATP, au début des années 2000 (Auzannet, 2018). Dès lors que Nicolas Sarkozy choisit de s'emparer de la thématique du Grand Paris, elle devient toutefois le lieu d'un combat entre la région, inspirée par ce projet de la RATP, et l'État. Le débat public de 2010-2011 voit ainsi s'opposer exceptionnellement deux projets, l'un d'inspiration plus locale proposant une desserte au plus près des territoires de la petite couronne et l'autre d'inspiration globale, soucieux de desservir les grands

pôles importants à l'échelle de l'agglomération, les fameux clusters. La SGP (Société du Grand Paris), qui met en œuvre le compromis trouvé en 2011, traduit à la fois le retour de l'État dans les mobilités franciliennes, puisque la structure est un établissement public à caractère industriel et commercial et qu'elle est très alimentée, à ses débuts, par la RATP, et le souci d'un accompagnement des dynamiques locales, du fait de sa gouvernance très ouverte sur la concertation, en particulier avec les élus locaux. L'État du GPE n'est plus celui du RER, d'autant que la SGP est une structure à durée de vie limitée, qui laissera la place à un gestionnaire d'infrastructure, la RATP, et à l'autorité organisatrice IDFM (Île-de-France Mobilités). Si l'objet présente bien des similitudes (mode lourd, coût, effet de réseau, temporalité...), les enjeux en surface autour des gares sont abordés bien différemment par rapport à la logique aménageuse qui a accompagné le RER.

Conclusion

Si l'on considère les transports parisiens sur le temps très long, la tendance la plus marquante est celle de la montée en hiérarchie et en puissance des pouvoirs politiques dans un champ où la dynamique est d'abord portée par les acteurs privés. Les raisons de cette évolution ne paraissent qu'assez peu idéologiques. Les circonstances socio-économiques, notamment les deux conflits mondiaux, ont tenu un rôle autrement plus décisif dans cette histoire, qui voit les transports de la capitale entrer dans le ressort presque exclusif de l'État dans la deuxième partie du XX^e siècle. La dernière évolution, qui passe de cet âge national à une période de superposition des logiques d'actions et des typologies d'acteurs, est peut-être celle qui semble la plus marquée d'une volonté idéologique. Elle se caractérise par un État qui s'est positionné en retrait et qui n'est plus désormais que l'un des acteurs parmi d'autres, même si son implication dans le GPE témoigne d'une forme de survivance de sa volonté interventionniste ; mais aussi par une forme de décentralisation qui positionne la région comme acteur puissant, tout en s'ouvrant à des intérêts privés qui n'ont été aussi peu contrôlés qu'aux débuts des omnibus, il y a près de deux siècles. Ce processus de temps long a contribué à forger une exceptionnalité

parisienne, non pas uniquement pour les solutions de transport proposées ou les quantités de voyageurs transportées, mais aussi en matière de gouvernance. Nulle part l'État n'a tenu un tel rôle, tandis que la ville s'est retrouvée assez vite marginalisée.

Par ailleurs, les transports parisiens apparaissent comme étant le lieu d'une importante conflictualité, qui semble aujourd'hui se déployer tous azimuts en raison du foisonnement des acteurs impliqués et des systèmes de transport. D'autres périodes ont été marquées par des conflits qui semblent plus canalisés, que ce soit ceux entre les exploitants d'omnibus des années 1830-1840, ceux entre la CGO et la ville de Paris, ceux entre l'État, les compagnies de chemin de fer et cette même ville de Paris autour du projet de métro, ou ceux opposant la CMP et la STCRP, alimentés également par d'autres acteurs, comme les constructeurs automobiles ou les taxis collectifs, dans les années 1930. S'il paraît institutionnellement moins conflictuel, même si l'opposition entre la RATP conduite par Pierre Weil (1963-1971) et la SNCF est connue, le temps du national paie *a posteriori* les effets d'une politique souvent pilotée par un seul niveau décisionnel, notamment par des manifestations au début des années 1970, qui sont une forme de conflit à retardement.

Quels effets sur les réseaux et finalement sur l'offre de transport ces évolutions institutionnelles ont-elles eues ? Beaucoup d'exemples viennent alimenter l'idée d'une cohérence entre l'échelle de gouvernance et le type de projet de transport déployé. Le plus évident est le métro, entré en symbiose avec sa ville, mais d'autres jalonnent l'histoire parisienne jusqu'au projet de GPE porté par l'État. Le niveau hiérarchique serait donc une variable décisive de l'ampleur des projets mis en œuvre, et notamment de leur budget et de leur temporalité. Ce schéma mériterait une analyse plus fine, mais l'hypothèse qu'un niveau plus élevé conduit à des projets plus imposants, plus coûteux et plus longs à réaliser semble raisonnable. Mais les acteurs qui choisissent tel ou tel type de gouvernance sont-ils conscients de ce qu'elle suppose comme réalisations à venir ? À moins que la gouvernance ne soit qu'un choix *a posteriori* pour un projet envisagé préalablement, comme l'illustre le GPE, ou qu'elle ne soit que le résultat

des positions, plus ou moins fortes, des acteurs privés, moins abordés dans cet article, mais tout aussi décisifs pour saisir cette histoire politique des transports parisiens.

BIBLIOGRAPHIE

- **Auzannet P.** (2018). *Les Secrets du Grand Paris*, Paris, Hermann, 198 p.
- **Bellanger E.** (2010). « De de Gaulle à Pompidou, lorsque l'État s'opposait aux élus locaux : l'exemplarité du Grand Paris », dans Flonneau M. et al. (dir.), *Le Grand dessein parisien de Georges Pompidou. L'aménagement de Paris et de la région capitale*, Paris, Somogy, p. 43-53.
- **Bellanger E.** (2014). « Le maire au XX^e siècle ou l'ascension d'une figure "sympathique" et "intouchable" de la République », *Pouvoirs*, n° 1(148), p. 15-29.
- **Bellanger E., Flonneau M., Fourcaut A.** (2007). *Paris/banlieues. Conflits et solidarités. Historiographie, anthologie, chronologie 1788-2006*, Paris, Créaphis, 479 p.
- **Bourillon F., Fourcaut A.** (dir.). (2012). *Agrandir Paris. 1860-1970*, Paris, Publications de la Sorbonne/Comité d'histoire de la ville de Paris, 440 p.
- **Chamouard A.** (2007). « La mairie socialiste, matrice du réformisme (1900-1939) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 4(96), p. 23-33.
- **Dard O., Margairaz M.** (2005). « Le service public, l'économie, la République (1780-1960). Introduction », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 52(3), p. 7.
- **Demongeot B.** (2014). « "Adapter le transport collectif à la ville telle qu'elle est". Les initiatives Cavailled de 1975 ou le retour du tramway sur l'agenda national », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 45, p. 115-142.
- **Désabres P.** (2011). « Les trois temps du métro de Paris : un réseau sans cesse en débats », dans Lamard P, Stoskopf N (dir.), *Transports, territoires et société*, Paris, Picard, p. 55-68.
- **Fourcaut A.** (2000). *La Banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Grâne, Créaphis, 339 p.
- **Gardon S.** (dir.). (2018). *Quarante ans de tramways en France*, Lyon, Libel, 508 p.
- **Gordon DA.** (2015). « L'économie morale des banlieusards. Aux origines de la "crise des transports" dans la France des années 1970 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 4(128), p. 119-131.
- **Huré M.** (2017). *Les mobilités partagées. Nouveau capitalisme urbain*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 159 p.
- **Lagarrigue L.** (1956). *Cent ans de transports en commun dans la région parisienne*, Paris, RATP, 217 p.
- **Larroque D.** (1984). « Économie et politique des transports urbains. 1855-1939 », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 23-24, p. 127-141.

- **Larroque D., Margairaz M., Zembri P.** (2002). *Paris et ses transports, XIX^e-XX^e siècles, deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, Éditions Recherches, 400 p.
- **Marcou G.** (2012). « L'organisation des transports publics en Ile-de-France », dans *Transports et politiques locales de déplacement*, Paris, Le Moniteur, p. 121-133.
- **Margairaz M.** (1987). *Analyse socio-historique de la RATP. La RATP, l'État et les collectivités locales (1949-1985). Trois âges et quatre contraintes*, Paris, RATP, 67 p.
- **Margairaz M.** (1989). *Histoire de la RATP*, Paris, Albin Michel.
- **McKay J.** (1976). *Tramways and Trolleys. The Rise of Urban Mass Transport in Europe*, Princeton, Princeton University Press, 266 p.
- **Neiertz N.** (1999). *La coordination des transports en France de 1918 à nos jours*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 802 p.
- **Passalacqua A.** (2018). « Les transports urbains français pris dans la guerre : un secteur industriel résilient ? », dans Fridenson P., Griset P. (dir.), *L'industrie dans la Grande Guerre*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, p. 121-133.
- **Passalacqua A.** (2008). « Séparer ou périr : conception et pratique du couloir réservé à Paris (1960-1975) », *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, vol. 120, n° 1, p. 59-76.
- **Prost A.** (1986). « Les nationalisations en Europe occidentale au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Le Mouvement social*, n° 134, p. 3-8.
- **Rasmussen A.** (1990). « Un discours à l'épreuve : politique des tramways et population de banlieue (1870-1914) », *Villes en parallèle*, n° 15-16, p. 242-263.
- **Ribeill G.** (1988). « Genèse de la RATP de la fin des années trente à la loi du 21 mars 1948 : un accouchement laborieux », dans Claval P. (dir.), *Les chemins de fer, l'espace et la société en France. Actes du colloque de l'AHICF (18-19 mai 1988)*, Paris, AHICF, p. 57.
- **Ribeill G.** (1986). « Quelques aspects de l'histoire des transports collectifs en région parisienne (1828-1942) », *Cahier/Groupe Réseaux*, n° 4, p. 160-174.
- **Roth R.** (2002). « La première fusion CMP-STCRP en 1942 », dans Gêrome N., Margairaz M (dir.), *Méto, dépôts, réseaux. Territoires et personnels des transports parisiens au XX^e siècle*, Paris, Éditions de la Sorbonne, p. 105-114.
- **Subra P.** (2012). *Le Grand Paris. Géopolitique d'une ville mondiale*, Paris, Armand Colin, 336 p.
- **Suzor C.** (2016). *Le Groupe Empain en France. Une saga industrielle et familiale*, Bruxelles, Peter Lang, 504 p.
- **Vadelorge L.** (2005). « Mémoire et histoire. Les villes nouvelles françaises », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 98, p. 7-14.
- **Zembri P.** (2006), « La difficile modernisation des transports parisiens à travers les avatars du RER (1965-1977) », dans Griset P (dir.), *Georges Pompidou et la modernité : les tensions de l'innovation 1962-1974*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 37-50.
- **Zembri-Mary G.** (2011). « La longue durée dans la planification des infrastructures de transport. Les cas de la ligne de métro automatique Météor (Paris) et de l'autoroute A35 (Lauterbourg-Saint-Louis) », dans Lamard P., Stoskopf N. (dir.), *Transports, Territoires et Société*, Paris, Picard, p. 69-82.