

# L'automobile, objet géopolitique ? Une lecture des débats sur la place de la voiture dans la région francilienne

*Hadrien Commenges<sup>1</sup>, Jean Debrie<sup>2</sup>  
et Juliette Maulat<sup>3</sup>*

La question de la place de l'automobile est au cœur de controverses politiques et médiatiques. Si l'objectif de sa réduction en ville est présent dans les politiques de mobilité urbaine, le débat est croissant entre la reconnaissance de ce qu'on appelle les « externalités négatives de la voiture » (pollution, consommation foncière, coupures urbaines, accidentologie, consommation d'énergie et de matériaux) et le constat d'une dépendance automobile importante pour beaucoup d'habitants, dans des territoires urbains largement construits depuis les années 1960 autour de la voiture. Cette tension entre dimensions environnementale et sociale se traduit par des conflits politiques qui posent la question de l'acceptabilité des mesures de transition écologique inscrites dans la planification territoriale. L'exemple des débats autour des Zones à faibles émissions (ZFE) à des échelles géopolitiques différentes (régulation européenne, loi-cadre nationale, transposition locale), visant des objectifs de transition (réduire les émissions de CO<sub>2</sub> à l'échelle locale) en se basant sur différents critères (la motorisation, l'ancienneté des véhicules), en atteste.

Cette conflictualité est amplifiée en Île-de-France par l'organisation institutionnelle : une Autorité organisatrice de la mobilité (AOM) présidée par le Conseil

---

1. Maître de conférences, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR Géographie-cités.

2. Professeur, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR Géographie-cités.

3. Maîtresse de conférences, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UMR Géographie-cités.

régional, une faiblesse historique du niveau intercommunal, une Métropole du Grand Paris sans compétences sur les mobilités et une Ville de Paris forte, à quoi s'ajoute l'omniprésence de l'État. Cet agencement politique structure des négociations souvent conflictuelles et personnalisées par l'opposition entre Anne Hidalgo (maire de la Ville de Paris) et Valérie Pécresse (présidente de la région Île-de-France), figures politiques locales et nationales. Ce conflit, très médiatisé, est une conséquence de la mise à l'agenda politique de la question de la voiture en ville à Paris et en Île-de-France.

Ce texte propose d'analyser ce conflit du point de vue non pas uniquement de ses rivalités (politiques et personnelles), mais davantage des rationalités spatiales qui s'opposent et s'y révèlent. L'absence de consensus sur la place de la voiture en ville est révélatrice d'un conflit d'échelles lié à la géographie de la dépendance automobile en Île-de-France marquée par une réduction très forte de l'usage de la voiture dans le cœur parisien (en termes de déplacements, de taux de motorisation, etc.), forte en première couronne, mais plus faible en grande couronne. Cette géographie de la dépendance automobile est un facteur explicatif important des conflits géopolitiques locaux.

Nous proposons une analyse en trois temps. Dans un premier temps, nous précisons la gouvernance de la route permettant de comprendre le jeu des acteurs et de saisir les grandes orientations de la planification routière francilienne (qui gouverne la métropole automobile?). Dans un second temps, trois études de cas permettent d'analyser la dimension spatiale des conflits autour de la régulation automobile : la fermeture des berges de Seine, le débat sur la requalification du périphérique, la politique en cours de zone à faibles émissions (quelle dimension spatiale du conflit automobile?). Dans un troisième temps, une grille de lecture de ce conflit sera proposée et discutée.

## **Gouvernance et planification de la ville automobile**

### *La gestion de la route dans le Grand Paris : une gouvernance multi-échelle complexe*

La compréhension des débats actuels autour de la question automobile dans le Grand Paris implique de rappeler quelques éléments de cadrage sur le système routier francilien. Celui-ci se caractérise par une forte densité du réseau (38 979 kilomètres) arrivé à maturité depuis la fin des années 2010 avec l'achèvement de grands projets (Francilienne nord en 2001, A115 en 2004, A86 ouest en 2009, etc.), par l'importance du trafic automobile (14,8 millions de déplacements, dont 90 % en voiture particulière et hors de Paris) et par une congestion urbaine

forte<sup>4</sup>. La propriété et la gestion des routes sont partagées entre différentes échelles de décision : la voirie nationale – incluant les routes nationales et autoroutes – relève de l'État au travers du préfet de département (1 109 kilomètres) ; la voirie départementale (11 177 kilomètres dont 1 635 kilomètres à Paris) relève des départements ; et la voirie locale (26 693 kilomètres) relève des communes et/ou des intercommunalités<sup>5</sup>.

Ce partage des compétences a évolué récemment, à la suite de la loi MAPTAM<sup>6</sup> de 2014. La création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et des Établissements publics territoriaux (EPT) et la diminution du nombre d'intercommunalités franciliennes (113 en 2015, 70 en 2017) ont entraîné de nouveaux transferts de compétences concernant la voirie. En effet, la compétence de voirie locale est optionnelle pour les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les EPT. Ainsi, en 2023, parmi les onze EPT hors Paris, seuls quatre ont la compétence de gestion de la voirie d'intérêt territorial et seuls trois ont pleinement ou partiellement la compétence de gestion de la voirie communale (Vallée Sud Grand Paris, Grand Paris Seine Ouest et Plaine Commune)<sup>7</sup>. Ce transfert différencié s'explique par l'histoire de ces EPT, les compétences des intercommunalités antérieures et les choix des élus communaux<sup>8</sup>.

Cette gouvernance multi-niveaux de la route a trois conséquences. Tout d'abord, la région Île-de-France (comme les autres régions) n'est pas gestionnaire de voirie, ce qui limite ses possibilités d'action. Ensuite, contrairement aux autres métropoles françaises, la MGP ne dispose pas de compétences en matière de transport et de gestion de voirie. Enfin, le transfert partiel et très différencié selon les territoires des compétences liées à la voirie à l'échelle intercommunale maintient un rôle central des communes et de leur maire en matière d'aménagement de la voirie (en tant que propriétaires et gestionnaires du domaine public routier communal), mais aussi de gestion de la circulation (au titre des pouvoirs de police de stationnement et de circulation). Ce poids des communes est régulièrement discuté, notamment à Paris, où les pouvoirs de police détenus par la maire (sauf

4. Institut Paris Région <<https://www.institutparisregion.fr/mobilite-et-transport/deplacements/tableau-de-bord-de-la-mobilite-en-ile-de-france/>>.

5. Institut d'aménagement et d'urbanisme, « Les enjeux de la route en Île-de-France », 2016 ; FRPT, « Infrastructures et réseaux en Île-de-France », 2021, 32 p.

6. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite MAPTAM) a été promulguée le 28 janvier 2014.

7. Recensement des auteur-es en décembre 2023.

8. Les EPT disposant des compétences de voirie sont principalement issus de communautés d'agglomération qui disposaient déjà de cette compétence.

cas particulier où ces pouvoirs relèvent du préfet) sont régulièrement débattus au regard de la fonction supra-locale du réseau.

Au-delà de la gestion du réseau, les modes de planification, d'organisation et de financement de la voirie en Île-de-France complexifient encore cette gouvernance. Tout d'abord, la région, au travers d'Île-de-France Mobilités, mais également au titre de ses compétences en matière de planification, intervient dans l'organisation des transports, mais également dans la circulation et le stationnement à l'échelle de la région. Les orientations du Schéma directeur régional et du Plan de mobilité régional s'imposent aux échelons locaux à travers l'élaboration des PLU(i) mais également des Plans de mobilité locaux obligatoires depuis la loi d'orientation des mobilités de 2019. Ensuite, la région a, en 2017, profité des dispositifs de la loi NOTRe<sup>9</sup> pour définir un réseau routier d'intérêt régional (avec trois types de voiries), sur lequel elle cible des niveaux de qualité de service et des investissements. Enfin, si l'essentiel des dépenses de fonctionnement et d'investissement sont prises en charge par les gestionnaires de voirie, et en particulier le bloc communal<sup>10</sup>, la région, dans le cadre des contrats de projets avec l'État et de programmes complémentaires, participe au financement des investissements pour les infrastructures routières, mais également au financement d'aires de stationnement (notamment près des gares), à la mise en place de voies réservées ou aux mesures en faveur de l'autopartage et de l'électrification du parc automobile. En 2020, la région participait ainsi à hauteur de 5 % aux dépenses d'investissements sur le réseau routier, engagement confirmé dans le récent accord du contrat de plan État-région (CPER, 2023-2027<sup>11</sup>). Au-delà de la domanialité des infrastructures, la répartition des compétences en matière de planification, d'organisation des mobilités et de financement montre ainsi – comme pour d'autres domaines de l'action publique [Le Galès, 2020] – l'absence de pilotage unique de la question routière. Le jeu d'acteurs complexe, associant l'État, les départements, les communes et EPCI et la région, explique des interdépendances fortes, mais également une forte conflictualité institutionnelle et politique autour de la question automobile.

9. La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) a été promulguée le 7 août 2015.

10. Région Île-de-France, DGFIP, DGITM, Évaluation du PDUIF, Défi voirie.

11. Signature du protocole relatif au volet mobilités 2023-2027 du contrat de plan État-région <<https://www.iledefrance.fr/presse/signature-du-protocole-relatif-au-volet-mobilités-2023-2027-du-contrat-de-plan-etat-region-cper>>.

*La régulation de l'automobile : une évolution controversée de l'agenda politique régional*

Dans ce contexte, les orientations politiques en matière de régulation de l'automobile ont connu des évolutions importantes depuis une décennie sous l'effet des recompositions territoriales (création de la Métropole du Grand Paris en 2016), des réformes législatives (loi MAPTAM de 2014, loi NOTRe de 2015) et des changements de majorités politique aux niveaux national et régional. Au début des années 2010, la politique de la région, pilotée par une majorité socialiste, est marquée, dans la lignée des lois Grenelle, par les objectifs de durabilité et le modèle de la ville compacte. Bien que percuté par le projet du Grand Paris porté par l'État et le gouvernement de N. Sarkozy, le Schéma directeur de la région Île-de-France adopté en 2013 met ainsi l'accent sur la densification, le développement des transports collectifs et la réduction de la mobilité automobile [Desjardins, 2016]. Dans la continuité, le Plan de déplacements urbains (PDU) de 2014 affichait l'objectif d'une « ville pour moins de voitures » associé à une cible de croissance à l'horizon 2020 des déplacements en transport collectif (+20 %) et en modes actifs, c'est-à-dire le vélo et la marche à pied (+10 %), et de réduction des modes individuels motorisés (-2 %). Cela était conforté par la dernière enquête mobilité montrant une stabilisation du nombre de déplacements effectués en voiture à l'échelle régionale et une diminution du trafic automobile sur une partie du réseau<sup>12</sup>. Pour atteindre ces objectifs, le PDU fixait des leviers d'action autour du développement des transports collectifs, de la promotion de la marche et du vélo, mais également de décisions pour réduire la circulation automobile (requalification de voirie, diminution de l'offre de stationnement, diminution de la vitesse autorisée, promotion des usages partagés). Ces orientations marquées par des différenciations centre-périphéries importantes – les mesures plus restrictives étant concentrées dans le cœur d'agglomération – étaient alors convergentes avec les politiques mises en œuvre à Paris et dans certaines communes de première couronne. Certaines mesures étaient toutefois l'objet de tensions avec l'opposition politique, le gouvernement et plusieurs collectivités locales (dont les départements du Val-d'Oise, des Yvelines et des Hauts-de-Seine).

En 2015, les élections régionales entraînent une bascule de l'agenda politique régional, dans un contexte de transformations importantes à l'échelle du Grand Paris (mise en œuvre de la loi MAPTAM en 2016, concrétisation du projet de Grand Paris Express, etc.). La nouvelle majorité de droite, dirigée par V. Péresse,

12. Institut Paris Région, « “Peak-car” : la baisse de la mobilité automobile est-elle durable ? », *Note rapide*, n° 620, avril 2013.

assume dans son programme de candidature le souhait d'en « finir avec des années d'idéologie anti-route » et engage après son élection une révision de la feuille de route du PDUIF pour la période 2017-2020 mettant moins l'accent sur la réduction du trafic automobile que sur l'optimisation du réseau routier, les changements d'usage et une décarbonation des véhicules (programme Révolution des transports)<sup>13</sup>. Cette réorientation, qui met l'accent sur les réponses technologiques aux enjeux de transition des mobilités, a été confirmée ensuite dans l'exercice de prospective Mobilités du futur réalisé en 2018 par la région<sup>14</sup>, et dans les Plans Anti-bouchons (2017) et le programme de financement Route de demain (2021), dont le sous-titre est « une route plus fluide, sûre, moderne et mieux partagée ». Cette inflexion de la stratégie régionale participe alors d'un déplacement des conflits autour de la question automobile opposant dès lors non plus l'État et la région, mais plus frontalement la Ville de Paris et la région. Ceux-ci complexifient également le dialogue entre institutions sur l'automobile, comme l'a montré en 2018 l'épisode tendu de la consultation internationale appelée Routes du futur, sur le devenir des autoroutes, du boulevard périphérique et des voies rapides du Grand Paris, initiée par le Forum métropolitain du Grand Paris [Debrie, Maulat, Berroir, 2020].

Ainsi, alors que le bilan du PDUIF montre une stabilisation du réseau routier, une transformation en boulevards des voiries structurantes, associée à une diminution des vitesses (généralisation des zones 30 km/h à Paris et en première couronne) et un développement de premières voies réservées sur les autoroutes durant la décennie 2010<sup>15</sup>, ces dernières années indiquent une forme de « retour de la route » dans la politique régionale. Les travaux en cours pour la refonte du SDRIF-E (Schéma directeur environnemental) et du Plan de mobilité (Mobidf) confirment cette inflexion avec une disparition des objectifs de réduction du trafic automobile au profit de ceux de décarbonation des véhicules, de changements d'usage (voies réservées, promotion de l'autopartage, etc.) et d'amélioration de la fluidité automobile par le renforcement de la capacité routière du réseau dit « magistral » (sélection dans le SDRIF d'axes structurants routiers de niveau international et national)<sup>16</sup>.

13. Île-de-France Mobilités et région Île-de-France, 2017, Feuille de route 2017-2020, PDUIF.

14. IAU, 2018, « Mobilités du futur en Île-de-France », 44 p.

15. Île-de-France Mobilités et région Île-de-France, « Évaluation du PDUIF. Défi voirie », 30 p.

16. Région Île-de-France, SDRIF-E, « Île-de-France 2040, un nouvel équilibre », Projet d'aménagement régional, 186 p.; « Orientations pour l'élaboration du plan des mobilités en Île-de-France », Annexe à la délibération n° 20220525-071, CA de Île-de-France Mobilités.

Cet accent sur les mesures d'optimisation et d'amélioration du réseau routier (projets d'élargissement, création de nouveaux échangeurs, etc.) a fait l'objet de vives réactions. À l'issue de la présentation en juin 2023 de la première version du plan des mobilités d'Île-de-France, David Belliard, administrateur d'Île-de-France Mobilités et adjoint écologiste à la maire de Paris, dénonçait dans la presse l'accent mis sur « l'agrandissement des routes existantes et la création de nouvelles autoroutes » et le « grand retour de l'ancien monde centré sur la voiture »<sup>17</sup>. Dans un registre proche, Ghislaine Senée, élue écologiste, a interpellé la présidente de la région – lors de la plénière du 16 novembre 2023 du conseil régional – sur son soutien aux projets routiers dans un contexte de nombreuses oppositions citoyennes (contre le pont routier d'Achères, le boulevard intercommunal du Parisis, le prolongement de l'A104, etc.) :

Mme la Présidente, à l'aune de l'emballlement climatique, quand allez-vous enfin cesser de financer les projets routiers dispendieux et inutiles à l'atténuation et à l'adaptation de l'Île-de-France ?

En réponse, V. Pécresse a alors pointé le « clivage fondamental » entre la majorité et l'opposition de gauche :

Vous avez un ennemi permanent qui est la route et, là-dessus, je ne vous rejoins pas. Parce que si nous devons être dans un objectif de ZAN, il est *has been* de lutter contre la route. La route n'est pas un aspirateur à pollution (...). La question est qu'est-ce qu'on fait rouler. Il faut évidemment qu'on y fasse rouler des véhicules non polluants, des véhicules silencieux, il faut construire la route de demain<sup>18</sup>.

Cet échange résume bien certains des termes du débat actuel : entre des positions favorables à une lutte contre le système de dépendance automobile par une action sur ses ressorts (facilités routières, organisation territoriale, offres alternatives, etc.), et d'autres, favorables à des solutions centrées sur la décarbonation des véhicules et les changements d'usages sans recherche d'une sortie du système de dépendance. Au-delà de la planification régionale, ces débats s'incarnent dans différents projets.

17. Plan de mobilité en Île-de-France : « Une politique à l'ancienne centrée sur la voiture individuelle », *20 minutes*, <<https://www.20minutes.fr/paris/4041575-20230617-plan-mobilite-ile-france-politique-ancienne-centree-voiture-individuelle>>.

18. Séance plénière du 16 novembre 2023 du conseil régional.

## **La dimension spatiale du conflit automobile : trois focus**

Pour discuter de la dimension spatiale du conflit automobile, nous présentons trois exemples de controverses emblématiques de la dernière décennie. Ceux-ci éclairent sous un angle différent le jeu des acteurs franciliens autour de l'automobile.

### *La fermeture des berges de Seine*

La fermeture des berges de Seine dans Paris *intra-muros* – en 2013 pour les berges rive gauche entre le musée d'Orsay et le pont de l'Alma et à partir de 2015 pour les berges rive droite de l'entrée du tunnel des Tuileries à la sortie du tunnel Henri-IV – témoigne de l'opposition d'échelles présente dans la requalification de la voirie routière. Les voies sur berges sont un témoin symbolique de la planification routière des années 1960 visant à « adapter Paris à la voiture » pour reprendre une formule de George Pompidou (discours du 18/11/1971 [Flonneau, 2005]) autour de la mise en place de deux voies express autorisant une traversée parisienne sur ces deux rives. Les archives de l'INA sur l'inauguration de la voie express en 1967 sur la rive droite de la Seine par George Pompidou (« un cadeau de Noël aux Parisiens »), alors Premier ministre, illustrent ce symbole de modernité des Trente Glorieuses<sup>19</sup>. La requalification de ces deux voies express est amorcée au début des années 2000 par la fermeture temporaire des berges rive droite le dimanche (opération « Paris respire » en 2001) et durant l'été (opération « Paris Plages » à partir de 2002) et par leur réaménagement livré en 2013 (nouvelles traversées piétonnes, équipements et espaces publics). Elle est amplifiée à partir de 2013 par la fermeture totale à la circulation automobile sur 2,3 kilomètres de berges rive gauche autorisant la mise en place d'un espace public récréatif dédié aux mobilités actives (marche et vélo), puis par la fermeture à la circulation automobile de 3,3 kilomètres rive droite décidée en 2015 par le Conseil de Paris et finalement validée administrativement en 2019, après plusieurs recours en justice. Cette requalification des deux voies sur berges acte la mise en place d'un espace public intitulé par la Ville de Paris « Parc Rive de Seine » de 10 hectares dédié aux activités récréatives (de la place de la Bastille à la Tour Eiffel) sur les deux berges anciennement routières.

Cette requalification a été l'objet de nombreux conflits politiques au sein du Conseil de Paris, mais surtout entre la Ville de Paris et la région Île-de-France et les départements franciliens, et entre la Ville de Paris et l'Union pour la défense

19. INA, <<https://www.ina.fr/ina-eclaire-actu/video/caf93029179/historique-de-l-auto-berge>>.

et liberté de circuler motorisé. Ces conflits révèlent, au-delà de leur dimension partisane, deux lectures qui peuvent être résumées par deux propos énoncés à la suite de la contestation par la région et les départements de l'arrêté de piétonnisation : celui du communiqué de presse de la Ville de Paris du 21 février 2018 publié par Anne Hidalgo (« pour certains élus de la droite parisienne et régionale, une autoroute urbaine vaut mieux qu'un parc en cœur de ville. Nous sommes déterminés à faire de Paris une ville respirable, plus apaisée, où il sera possible de lâcher la main de son enfant dans la rue ») ; et celui de Valérie Pécresse prononcé sur France Inter le 5 mars 2018 (« ce que je veux, c'est réduire la pollution, et pas la déplacer chez les autres. Or, aujourd'hui, on sait bien que la fermeture des voies sur berge n'a pas diminué la pollution, elle l'a diminuée dans le cœur de Paris, elle l'a transférée sur le périphérique, en embouteillages, puis sur l'A86, puis sur les itinéraires de délestage »). Si la décision de la cour administrative d'appel de Paris du 21 juin 2019 valide finalement l'arrêté de piétonnisation, ces propos résument donc deux lectures, celle parisienne (la nécessité de nouveaux espaces publics, la question de la qualité de l'air dans un contexte de démotorisation des ménages parisiens), celle régionale (la voirie parisienne comme élément de la mobilité francilienne dans un contexte de dépendance à l'automobile pour une partie des Franciliens).

S'il est aisé de comprendre ces deux rationalités spatiales, il est plus difficile d'en évaluer les arguments. La mobilisation par les deux camps des mêmes études d'impact d'Air Parif (Observatoire de la qualité de l'air en Île-de-France) témoigne de cette difficulté à en évaluer l'impact en termes de pollution (baisse de pollution à l'échelle locale, report de pollution ailleurs). L'étude de l'Institut des politiques publiques [IPP, 2021] a été largement mobilisée par les opposants à la piétonnisation car elle indique une hausse de la congestion sur le périphérique sud à la suite de cette piétonnisation et une dégradation de la qualité de l'air pour les populations résidentes aux abords du périphérique. Mais cette étude précise également ses limites, non mentionnées par les opposants, celles de ne pas prendre en compte les effets de long terme sur les comportements à venir (report modal vers les transports en commun, achats de nouvelles voitures, raccourcissement des distances domicile-travail). La mesure de ces effets de court terme invite ainsi – selon les auteurs de cette étude – à une réflexion sur la dépendance à l'automobile régionale et sur la gouvernance des politiques environnementales.

### *Le débat sur la requalification du périphérique*

Cette rocade routière, approuvée par le Conseil municipal de Paris en 1954, développée pour son premier tronçon en 1960 et inaugurée dans sa totalité en 1973, est tout aussi conflictuelle. Le périphérique est un axe majeur de la mobilité

francilienne (1,2 million de véhicules par jour), une infrastructure importante dans le tissu francilien (35 kilomètres de voies, 140 ha de superficie, 50 échangeurs routiers) et une cause de pollution significative (20 % des émissions de particules fines parisiennes) pour une population limitrophe importante (150 000 habitants vivent à moins de 200 mètres du boulevard périphérique). Le périphérique est essentiel et constitue un instrument de la mobilité entre les couronnes franciliennes hors Paris, tout en ayant un impact majeur en termes de pollution sur Paris et la petite couronne. Si les trafics du périphérique connaissent une diminution importante (-12 % entre 2002 et 2017) entraînant un report sur d'autres axes (A86, francilienne), cette rocade, sous compétence municipale (Ville de Paris) mais dépendante des autorisations de la préfecture pour son évolution, reste un axe de mobilité majeur pour les habitants de la petite couronne (50 % des usagers) et de la grande couronne (30 % des usagers)<sup>20</sup>. Le débat sur la requalification du périphérique oppose les mêmes acteurs, la Ville de Paris et la région Île de France, que celui sur la fermeture des voies sur berges, avec trois temps forts : la campagne municipale de 2020, la campagne régionale de 2021, la consultation sur la création d'une voie dédiée sur le boulevard périphérique en 2023.

La campagne municipale de 2020 est une période intense de débats sur le périphérique à la suite de la proposition radicale de sa suppression par Gaspard Gantzer, en lice pour les élections municipales de Paris à la tête du mouvement Parisiennes, Parisiens. Cette proposition, émanant d'une liste minoritaire, anime néanmoins un débat politique et médiatique, car elle s'inscrit dans une discussion sur l'évolution du périphérique portée par la Ville de Paris. Le livre blanc rédigé par l'APUR<sup>21</sup> et le rapport de la mission d'information et d'évaluation du Conseil de Paris en 2019<sup>22</sup> annoncent un scénario possible âprement débattu au Conseil municipal (réduction de la vitesse, nouvelle signalétique, création d'une voie réservée au covoiturage, végétalisation) pour assumer une transformation du périphérique en boulevard urbain. La campagne régionale de 2021 déplace le débat en le situant dans l'opposition Ville de Paris-région Île-de-France. Les échanges en mai 2021, largement médiatisés, entre V. Péresse<sup>23</sup> et la candidate socialiste

20. Les éléments statistiques cités sont issus d'une étude mobilisant les enquêtes existantes : <<https://forumviesmobiles.org/recherches/13215/la-suppression-du-peripherique-paris-vers-des-modes-de-vie-plus-durables-et-plus-desirables>>.

21. Atelier Parisien d'urbanisme, 2022, *Livre blanc de la nouvelle ceinture verte et de la transformation du périphérique*.

22. *Le périphérique, quelles perspectives de changement ?*

23. « Cette infrastructure est une infrastructure régionale, elle ne peut pas rester uniquement la propriété de la Mairie de Paris », 20 mai 2021, présentation du programme sur les transports de la liste Libres !

Audrey Pulvar<sup>24</sup> en témoignent au même titre que le lancement d'une consultation en ligne par la région sur l'avenir du périphérique en novembre 2021. Enfin, la consultation sur la pérennisation d'une voie réservée sur le boulevard périphérique au-delà des JO 2024, pilotée par la Commission nationale de débat public (CNDP) saisie par la Ville de Paris (qui déclare vouloir pérenniser la voie de covoiturage réservée pour les JO), permet de comprendre les tenants et les aboutissants de ce débat Ville de Paris vs région et la contribution de différents acteurs à ces controverses à l'instar du collectif hétérogène Touche pas à mon périph<sup>25</sup>. Elle permet également de souligner la participation de l'État dans ce débat. Les propos de Clément Beaune, ministre des Transports, le 7 décembre 2023 sur France Info, à la suite d'une question sur la réduction de la vitesse sur le périphérique parisien souhaitée par la Ville de Paris et la réponse de David Belliard, adjoint à la mairie de Paris en charge de la transformation de l'espace public le 7 décembre 2023 sur X donnent le ton du débat :

- Vous allez rendre les gens fous (...) C'est à ¾ utilisé par des Franciliens, des banlieusards. La moindre des choses c'est de décider avec la Région. Nous ne validons pas cette décision du périphérique à 50 km/h.
- Quelle honte, ce mépris social ! Baisser la vitesse maximale sur le périphérique, c'est moins de bruit et moins de pollution. D'abord pour les 550000 personnes qui habitent à côté du périph'. Et devinez quoi, ce sont les plus pauvres et les plus modestes !

### La zone à faibles émissions

Dans les deux exemples précédents on assiste à la poussée d'un argumentaire de santé publique dans l'aménagement. C'est plus encore le cas des zones à faibles émissions. Les premières zones à faibles émissions (*low emission zones*) apparaissent en Suède (Stockholm et Göteborg) en 1996. Il faut noter également la dynamique *bottom-up* d'installation de cet instrument : mis en place localement par certaines municipalités, il fait l'objet d'une régulation nationale postérieure (*Trafikförordning* 1998), le tout dix ans avant que l'Union européenne ne s'intéresse à cette question (2008). Au contraire, la France suit une dynamique complètement *top-down* : les ZFE sont mises en place localement sous la contrainte de l'État qui inscrit ce dispositif dans la loi (loi 2015-992 transition énergétique pour la croissance verte), l'État étant lui-même sous la contrainte de

24. « Récupérer la gestion du périphérique ? Mais pour faire quoi, continuer la politique du tout voiture ? », BFMTV, 20 mai 2021.

25. Touche pas à mon périph <<http://toucheapasamonperiph.fr>>.

la directive européenne 2008/50/CE du 21/05/2008 relative à la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe qui fixe des seuils réglementaires fréquemment dépassés. La ZFE n'émerge donc pas d'initiatives locales, mais d'une obligation légale posée au niveau national qui désigne les villes concernées sur la base de deux critères : un dépassement régulier des valeurs réglementaires d'azote et de particules fines et un seuil de population (150 000 habitants). Des variations importantes sont possibles quant aux contours du dispositif (catégories de véhicules, restrictions horaires, délimitation du périmètre) mais le périmètre doit inclure au minimum 50 % de la population de l'intercommunalité la plus peuplée. Ce critère vise à différencier la ZFE d'une protection ultra-locale comme une piétonisation de l'hypercentre par exemple. La Métropole du Grand Paris ainsi que dix autres territoires ont mis en place une ZFE à ce jour.

Dans le périmètre de la ZFE parisienne, l'interdiction s'étend à tous les jours de la semaine entre 8 h et 20 h. En 2015, avant la mise en place de la ZFE du Grand Paris, la Ville de Paris avait mis en place une zone à circulation restreinte avec une interdiction de circulation, hors périphérique et bois, pour certains véhicules (cars, poids lourds) antérieurs à 2001. Cette interdiction a précédé la création des vignettes Crit'air. La ZFE Grand Paris proprement dite est active depuis juillet 2019 : les véhicules non classés et Crit'Air 5 sont interdits de circulation, interdiction étendue aux véhicules Crit'Air 4 en juin 2021. L'interdiction des Crit'Air 3 était prévue pour juillet 2022, décalée en juillet 2023 puis juillet 2024 et enfin à janvier 2025 après les Jeux olympiques. Ce décalage montre la dimension conflictuelle de ce calendrier. D'un côté, certains mettent en avant l'urgence des mesures à mettre en place, comme Charlotte Nenner, conseillère régionale Île-de-France EELV, et David Belliard, adjoint à la maire de Paris en charge de la transformation de l'espace public<sup>26</sup>. De l'autre côté, les détracteurs pointent les autres villes européennes qui ont suivi un calendrier beaucoup plus progressif et affirment que le calendrier fixé en France est impossible à tenir<sup>27</sup>.

À côté des questions de calendrier il y a bien sûr la question sociale : les ZFE ont rapidement été baptisées « Zones à forte exclusion » et l'expression a été réutilisée par des partis politiques de droite comme de gauche, à toutes les échelles de la carte électorale. Le discours de l'exclusion se développe principalement sur deux oppositions : l'opposition urbain/rural et l'opposition riches/pauvres. En effet, si on observe le parc de véhicules en circulation et que l'on sélectionne les véhicules Crit'Air E,

26. Tribune publiée dans *Libération* le 3 février 2022 et intitulée « Pollution de l'air : après l'État, la métropole du Grand Paris recule face à l'urgence ».

27. C'est la critique de P. Tabarot dans le Rapport d'information n° 738 intitulé « Zone à faibles émissions mobilité : sortir de l'impasse », <<https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-738-notice.html>>.

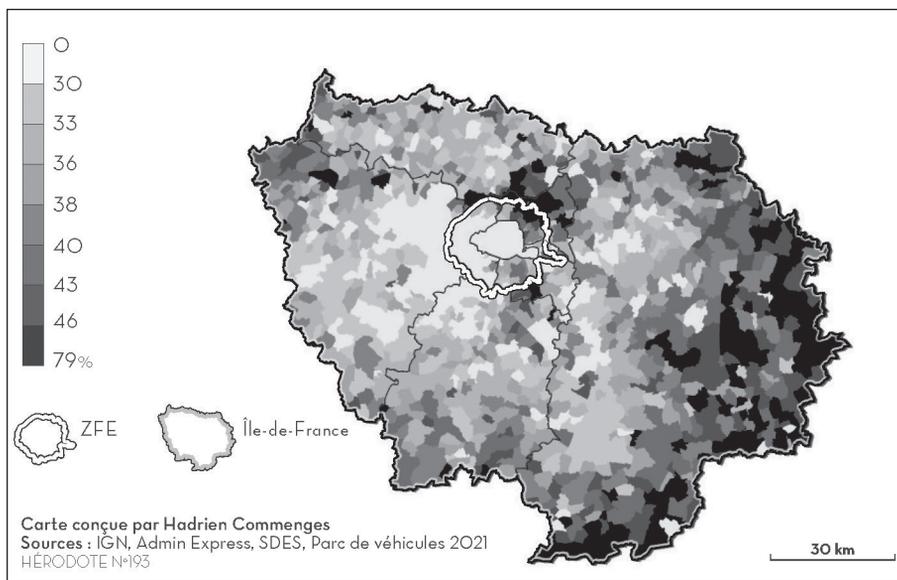
Crit'Air 1 et Crit'Air 2, la carte de France de l'exclusion des ZFE recoupe la géographie de l'urbain et du rural<sup>28</sup>. Cette carte est aussi celle de la distribution spatiale des revenus et le revenu est la première variable explicative dans le renouvellement des véhicules [Demoli et Lannoy, 2019]. Ainsi, si les zones urbaines sont bien pourvues en véhicules autorisés, le renouvellement du parc a sans doute peu à voir avec l'annonce et la mise en place progressive des ZFE, c'est plutôt le reflet de la distribution des revenus. Si on considère l'aire d'attraction de Paris, deux types d'espaces se retrouvent largement exclus : les communes « rurales » de l'Oise et de la Seine-et-Marne, mais aussi les communes les plus pauvres de la Seine-Saint-Denis. La moitié du parc de véhicules de la commune de La Courneuve ne remplit pas le critère d'accès alors que cette commune se situe à l'intérieur du périmètre de la ZFE.

À la différence des deux exemples précédents – piétonisation des voies sur berge et requalification du périphérique – la ZFE n'est pas un aménagement mais un instrument d'action publique. Plus précisément, c'est un instrument d'action publique (IAP) territorialisé, objet d'étude particulièrement intéressant pour la géographie. En effet, l'instrument a l'apparence de la simplicité et de la clarté : la définition d'un problème, un angle d'attaque de ce problème qui prend la forme d'un ou de plusieurs objectifs, un périmètre d'action et des indicateurs d'évaluation. Mais en se concentrant sur une portion d'espace où le problème se manifeste, les IAP territorialisés ne s'attaquent pas aux mécanismes qui le produisent [Vallée, 2022]. En outre, ces IAP sont particulièrement complexes et ambigus dans les effets qu'ils produisent parce qu'ils se confrontent aux pratiques de mobilité.

En interdisant certaines catégories de véhicules dans certains périmètres, le filtrage opéré sur le véhicule se répercute à plusieurs niveaux sur les mobilités quotidiennes. Parmi toutes les adaptations possibles (partage des tâches au sein du ménage, changement d'itinéraire, changement dans le découpage modal du déplacement, changement d'origine ou de destination, migration résidentielle, changement d'emploi du temps), seul l'achat d'un nouveau véhicule est pris en compte dans la définition de l'instrument : il est assorti d'aides visant à l'acquisition d'un véhicule soumises à un plafond de revenu. Il est évident que la mise en place des ZFE se traduira par des reports de déplacements ou de modes renvoyant à d'autres mesures d'accompagnement pour faciliter les conditions de transports alternatives à la voiture. La question de l'échelle de décision et de financement se déplacera alors sur ces mesures : financement d'infrastructure et de services

28. Le choix des véhicules concernés est décidé localement par les collectivités qui mettent en place leur ZFE et varie donc d'une ZFE à l'autre. L'autorisation des vignettes Crit'Air E, 1 et 2 choisie pour cette carte de France de l'exclusion des ZFE représente bien un horizon plausible dans un futur proche. L'exclusion concerne alors les véhicules diesel antérieurs à 2011 et les véhicules essence antérieurs à 2006.

CARTE 1. – PART DU PARC AUTOMOBILE EXCLU DE LA ZFE EN ÎLE-DE-FRANCE



de transport collectif de substitution, développement de l'infrastructure cyclable, parkings-relais, etc. La mise en place des ZFE pose également la question du respect de ces réglementations, de leur acceptabilité et de la volonté politique de mettre en place les dispositifs de contrôle de ces interdictions.

## Une géopolitique du conflit automobile

### Les échelles du conflit automobile

Il y a dans le conflit automobile une structure spatiale commune à toutes les métropoles et certaines spécificités franciliennes. Sur le premier point, la plupart des grandes villes françaises sont monocentriques, c'est-à-dire qu'elles présentent un gradient de densité de population et d'emploi qui suit globalement un axe centre-périphérie avec un seul centre, ou du moins un centre principal très dominant. La métropole parisienne est spéciale par sa taille, par son caractère polycentrique mais aussi du fait qu'elle est structurée par un système de transport radioconcentrique qui s'est maillé pour la partie viaire du réseau mais non pour

sa partie ferroviaire. Le transport ferroviaire (métro, RER, Transilien) absorbe des flux quotidiens massifs, centripètes le matin et centrifuges le soir, de distance moyenne à longue (10 à 40 kilomètres). L'infrastructure routière, quant à elle, absorbe des flux beaucoup plus dispersés et capillaires qui relient les communes de banlieue entre elles. Ces flux sont en partie centripètes et centrifuges, mais ils croissent en dehors de Paris *intra-muros* et circulent en rocade grâce aux trois anneaux que forment le périphérique, l'A86 et la Francilienne.

Il est fréquent de mettre en avant le faible taux de motorisation des Parisiens ou encore le recul de la voiture dans Paris, mais ce recul masque une dépendance automobile stable ou croissante en moyenne et grande couronne [Berroir *et al.* 2018]. La dépendance automobile repose sur les inégalités sociales existantes en même temps qu'elle est productrice d'inégalités sociales futures. De ce point de vue, la dépendance décrit la situation fragile dans laquelle se trouvent les ménages modestes dont les lieux de vie et d'activité sont exclusivement reliés par la voiture [Wenglenski, 2004 ; Motte-Baumvol, 2007 ; Proulhac et Poulhès, 2022]. Mais la dépendance automobile peut aussi être vue comme une caractéristique du système de transport, c'est-à-dire des mécanismes par lesquels la voiture évince les autres moyens de transport en les rendant moins compétitifs et donc moins désirables [Dupuy, 1999].

Le cas francilien est comparable aux autres villes françaises dans les grandes lignes mais il est spécial du fait des jeux de dépendance qui s'y jouent : dépendance automobile et dépendance fonctionnelle. Les voies sur berge, la requalification du périphérique et la mise en place de ZFE posent un problème d'échelle. Dans une approche « démocratie du sommeil<sup>29</sup> », on peut considérer pertinent que des individus associés à leurs véhicules dans une commune de résidence décident, dans leur commune de résidence, de la place accordée à l'automobile. Dans une approche de dépendance, les communes de l'aire d'attraction parisienne entretenant des liens étroits de dépendance fonctionnelle qui se traduisent par des flux massifs (de l'ordre de 50 millions de déplacements quotidiens) plus ou moins bien absorbés par le système de transport, l'action publique sur le système de transport doit se jouer à l'échelle de l'aire de dépendance fonctionnelle.

29. Laetitia Van Eeckout, « Élections municipales : les travers de la “démocratie du sommeil” », *Le Monde*, <[https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2020/06/16/elections-municipales-les-travers-de-la-democratie-du-sommeil\\_6043025\\_4811534.html](https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2020/06/16/elections-municipales-les-travers-de-la-democratie-du-sommeil_6043025_4811534.html)>.

*La politisation du débat automobile*

Au-delà de cette dimension socio-spatiale du conflit automobile, l'analyse du débat sur la place de la voiture en Île-de-France révèle une forte politisation du débat politique et médiatique. L'opposition à une politique de mobilité jugée « auto-phobe » est croissante comme l'atteste un travail fin et récent d'analyse des discours médiatiques relatifs à la réduction de la vitesse à Paris [Godillon, 2018]. D'aucuns n'hésitent pas à parler d'un « vivre-ensemblisme autoritaire » pour dénoncer dans une tribune<sup>30</sup> la décision de la Ville de Paris en 2017 d'interdire les véhicules dont l'immatriculation était antérieure à 1997. Une lecture attentive des positions permet de relever une cristallisation évidente du débat autour d'Anne Hidalgo qui personnalise cette politique de régulation de l'automobile – pourtant généralisée dans les autres métropoles européennes. Cette politique est caractérisée par une forme de dualisation entre l'intensité des mesures visant à diminuer la place de la voiture dans la ville centre, et le maintien d'une politique régionale plus favorable à l'accessibilité routière. L'évolution de la planification régionale (adoption du nouveau SDRIF-E et Mobidf) laisse par ailleurs entrevoir une régulation de la voiture plus axée sur la décarbonation que sur la réduction des usages. Cela témoigne de la diffusion d'une lecture techniciste (motorisation électrique, véhicules autonomes, outils numériques) en accord avec l'évolution des stratégies nationales (décarbonation, électrification) et de la parole présidentielle<sup>31</sup>. Les limites de ces approches technicistes pour répondre aux objectifs de transition sont connues, mais sans effet sur la consolidation en cours de cette vision techniciste.

Cette forte politisation du débat sur la voiture renvoie également à la gouvernance complexe de la métropole routière. Les trois focus présentés illustrent d'une part la conflictualité entre les échelons de l'action publique locale (région, départements, Ville de Paris en particulier) et, d'autre part, la fragmentation des compétences territoriales. Le rôle de l'État reste par ailleurs ambigu : participant au débat et proposant une forme de « formatage supralocal », pour reprendre l'expression de Jean-Marc Offner [2023], dictant les solutions des agendas locaux (des lois, des procédures, des financements). La question des ZFE est ici exemplaire de ce formatage national. Ce double jeu conflictualité-fragmentation pose alors la question de l'absence de pilotage et d'espace de débat régional sur la question automobile, très politisée, mais sans politique territoriale apte à traiter la géographie de cette dépendance automobile.

30. Eloïse Lenesley, « Interdiction des voitures anciennes à Paris ou le “vivre-ensemblisme” autoritaire », <<https://www.lefigaro.fr/vox/societe/2016/07/01/31003-20160701ARTFIG00382-interdiction-des-voitures-anciennes-a-parisou-le-vivre-ensemblisme-autoritaire.php>>.

31. E. Macron déclare : « On est attaché à la bagnole, on aime la bagnole. Et moi je l'adore », 24 septembre 2023, TF1-France 2.

### Bibliographie

- BERROIR S., COMMENGES H., DEBRIE J. *et al.* (2018), « Dessine-moi une ville sans voiture : les aspirations en matière de mode de vie et de mobilité en Île-de-France », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, vol. 13, n° 2, p. 27-73.
- DEBRIE J., MAULAT J. et BERROIR S. (2020), « Les politiques urbaines face à l'automobile : objectifs, outils et controverses de l'action publique dans les métropoles de Bruxelles et Paris », *Flux*, n° 119-120.
- DEMOLI Y. et LANNOY P. (2019), *Sociologie de l'automobile*, Paris, La Découverte.
- DESJARDINS X. (2016), « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *L'Information géographique*, n° 80, p. 96-114.
- DUPUY G., (1999), *La Dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitements*, Paris, Anthropos.
- FLOLNEAU M. (2005), *Paris et l'automobile – un siècle de passions*, Paris, Hachette.
- GODILLON S. (2018), « Ralentir la vitesse à Paris pour réduire la pollution ? Une analyse des discours médiatiques de 1990 à 2016 », *Territoire en mouvement*, (37).
- IPP (2021), « Des centres plus verts, des banlieues plus grises ? », note IPP, n° 65.
- LE GALÈS P. (dir.) (2020), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po.
- MOTTE-BAUMVOL B. (2007), « La dépendance automobile pour l'accès des ménages aux services : Le cas de la grande couronne francilienne », *Revue d'économie régionale et urbaine*, p. 897-919.
- OFFNER J.-M. (2023), « La standardisation des politiques publiques locales : une renationalisation tacite », *La Grande Conversation*.
- PROULHAC L. et POULHÈS A. (2022), « La mobilité quotidienne conduit-elle les Parisiens à respirer un air plus ou moins pollué ? », *Vertigo*, 21(3), pp. 1-35
- ROTH A., VON BAHR, J., KLOO H. et WISELL T. (2021), « Zero-emission vehicles and zones in Nordic cities », Rapport technique, IVL Swedish Environmental Research Institute, Stockholm.
- VALLÉE J. (2022), « Une lecture critique des politiques territorialement sélectives et de leur géographie », in COTTINEAU C. et VALLÉE J., *Les Inégalités dans l'espace géographique*, ISTE Éditions.
- WENGLANSKI S. (2004), « Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Île-de-France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, p. 539-550.