

Ateliers 2013



I | H | E | D | A | T | E
Institut des hautes études de développement
et d'aménagement des territoires en Europe

Un projet de ligne ferroviaire

Un projet de ligne ferroviaire peut-il
constituer une opportunité pour favoriser
l'émergence d'un projet de territoire ?
Essai de prospective-fiction

CYCLE 2013
TEMPS et TERRITOIRES

Atelier 1

**Un projet de ligne ferroviaire peut-il constituer une opportunité pour favoriser
l'émergence d'un projet de territoire ?**

Essai de prospective-fiction



RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

*Commanditaire : Réseau ferré de France
Antoine Frémont, référent RFF
Martin Vanier, conseiller scientifique de l'IHEDATE*

Remerciements

Nous remercions chaleureusement l'équipe de l'IHEDATE, Philippe Estèbe bien sûr, Nathalie Leroux et Anne Oheix, pour nous avoir organisé et accompagnés avec professionnalisme, disponibilité et convivialité ce cycle 2013 unanimement apprécié.

Merci également à Martin Vanier, pour nous avoir apporté des éclairages précieux lors de la construction de la problématique de l'atelier, et Céline Laval, pour sa contribution à l'organisation de la restitution.

Merci enfin à Antoine Frémont et Réseau Ferré de France, notre commanditaire, pour son attention indulgente, en espérant que nos réflexions contribueront (un peu) à nourrir son questionnement...

et avertissement...

Nous avons souhaité tirer parti de la diversité des auditeurs de l'IHEDATE pour exprimer un mariage, si possible harmonieux, des cultures, avec une diversité de postures, de tons, de compétences, d'expériences... On trouvera ainsi dans cet essai : des récits, des fictions, des témoignages, des études de cas, des regards de candide ou autres exemples paradoxaux,... Notre objectif collectif est d'éclairer, chacun à notre manière, le questionnement de notre commanditaire.

Les auditeurs contributeurs :

Emmanuelle Soumeur-Méreau
Pascal Tebibel
Isabelle Chevalier
Frédérique Joumier
Brigitte Derval-Guille
Bakary Coly
Yves Dezellus
Pierre Blaudin de Thé
Zinn Dinn Boukhenaiissi
Philippe Vignes
Aryèle Berthier
Isabelle Dunod
Ali Zahi

Les auditeurs participants :

Ludovic Grousset
Marie-Dominique Salaun
Anne-Marie Gallot
Michel Ballereau
Hervé Leblanc
Guillaume Petit

NOUS SOMMES EN 2033,	4
PARTIE 1 / RETOUR VERS LE PASSE : POUR COMPRENDRE CE QUI S'EST PASSE FIN XXEME/DEBUT XXIEME SIECLE	6
1. LES GRANDS PROJETS D'INFRASTRUCTURES AU DEBUT DU XXI^{EME} SIECLE : QUELQUES ENSEIGNEMENTS PAR L'EXEMPLE	8
2. LES IMPACTS ECONOMIQUES D'UNE NOUVELLE INFRASTRUCTURE SUR LE TERRITOIRE : MYTHE OU REALITE ?	19
3. DES RAPPORTS D'ETONNEMENT... DETONANTS	24
4. EN FORME DE CONCLUSION PROVISoire...	28
PARTIE 2 : ET MAINTENANT EN 2033, COMMENT ALLONS NOUS FAIRE ?	30
1. DES EVOLUTIONS SOCIETALES AUX PROGRES TECHNOLOGIQUES...	31
2. DES EVOLUTIONS DES MODES DE FAIRE ET DE GOUVERNANCE...	37
CONCLUSION EN 2033 ...	42

Nous sommes en 2033,

RFF, ou plutôt son successeur, a terminé la construction de la dernière ligne à grande vitesse GPSO reliant Bordeaux à Toulouse et à l'Espagne, qui avait été la seule à être retenue 20 ans plus tôt par le gouvernement Ayrault sur propositions du rapport de la commission Mobilité 21.

L'Etat français a décidé sous l'impulsion de l'UFE (Union fédérale européenne) de relancer un programme de grands projets ferroviaires interconnectés avec la relance des grands programmes maritimes et aéroportuaires. Les programmes routiers et autoroutiers ne bénéficiaient plus jusque-là que d'actions de rénovation et de modernisation du réseau existant.

L'Etat s'appuie désormais sur un **opérateur unique RFPAF (Réseau Ferré, Portuaire et Aéroportuaire de France)**, filiale de l'opérateur européen TETNO (Trans-European Transport Network Operator).

La crise financière, sociale et économique des années 2000 – 2020 a été dépassée grâce à un programme européen ambitieux de transition énergétique, numérique et d'inclusion. La société de l'hyper-mobilité réelle et virtuelle s'est stabilisée car les ressources ne permettent plus les mêmes formes de déplacement, le qualitatif et l'efficacité des déplacements sont recherchés au niveau collectif et individuel.

Chaque état membre de l'UFE se prépare maintenant à relancer un programme de grands projets d'infrastructures, dont le ferroviaire, en s'adossant à l'évolution énergétique, technologique et numérique.

L'Etat français a décidé de relancer une partie des ex-lignes à très grande vitesse abandonnées 20 ans plus tôt, en les adaptant aux mutations sociologiques et technologiques, pour mettre en œuvre et compléter le projet européen de réseaux transeuropéens de transport.

La volonté de l'émergence de **projets territoriaux partenariaux** a été réaffirmée et la promesse de faire mieux qu'en 2013 a été reformulée.

La RFPAF réunissant tous les opérateurs en charge des grands projets nationaux et transnationaux d'infrastructures de transport et de mobilité a procédé à une **évaluation** de tous les processus de coopération interterritoriale et de conception partenariale mis en œuvre dans le passé autour des grands projets d'ampleur européenne et nationale pour faciliter l'émergence des projets locaux de développement territorial. Les grands opérateurs du numérique et des télécommunications ont été associés à cette évaluation qui devait déboucher sur des **préconisations concrètes** permettant d'atteindre l'objectif fixé :

Faire d'un grand projet à 20 ans, 20 ans de projets territoriaux !

En effet, les projets locaux et la mobilisation des acteurs autour d'un grand projet d'infrastructure, contribuent à la construction du projet de territoire. Cette interaction permanente entre territoire et infrastructure induit beaucoup de complexité en termes de gouvernance et d'articulation des temps entre le grand projet à long terme et le court terme du territoire.

Le projet d'infrastructure réalisé à terme sera nécessairement autre que celui projeté initialement, infléchi par le territoire et s'inscrivant dans un territoire différent, car modifié au rythme de ses propres projets.

L'enjeu est la scénarisation du projet de territoire, qui va modifier le projet d'infrastructure, ainsi que le récit dans le temps de l'articulation d'intentions de différents projets.

Mais les grands projets d'infrastructure sont-ils trop importants et trop lointains pour pouvoir nouer des alliances avec les territoires ? Il nous faut peut-être explorer la question du sens du projet, notamment pour le territoire : comment une quête de sens peut-elle permettre des choix éclairés ?

Le rapport s'attache à revenir sur les expériences plus ou moins réussies du passé pour éclairer l'avenir et en tirer des enseignements. Comment procéder en 2033 lors de la relance d'un programme de grandes infrastructures, au vu des erreurs passées, pour enfin concevoir de façon partenariale des grandes infrastructures de transport territorialisées facilitant l'émergence des projets locaux de développement ? Il s'agit de prendre en compte l'ensemble des évolutions, sociétales, technologiques, de modes de faire et de gouvernance intervenues entre 2013 et 2033.

PARTIE 1 / RETOUR VERS LE PASSE : POUR COMPRENDRE CE QUI S'EST PASSE fin XXème/début XXIème siècle

Acceptabilité sociale des projets d'infrastructures : ou comment peut naître ou renaître un territoire ?

Le développement de la mobilité des personnes et des biens introduit des modifications voire des bouleversements importants des espaces concernant les populations riveraines.

Des tensions et des conflits naissent de la proximité géographique entre les différents usages de l'espace et les visions divergentes de son fonctionnement et de son avenir.

Cet essai, inspiré des travaux d'Arnaud Lecours¹ et Guillaume Faburel² et des travaux de l'AIPCR³ vise, en préliminaire à la question posée, à décrire le processus d'acceptabilité des projets d'infrastructure et la **crystallisation de la notion de territoire que le projet lui-même peut faire naître ou réveiller dans la population concernée.**

La compréhension de ce processus de territorialisation doit permettre d'appréhender, et donc de mieux intégrer, les positions des parties prenantes existantes ou créées à l'occasion du projet.

En forte croissance depuis l'équipement de la France, datant des années 60, les conflits d'aménagement ont été le théâtre de l'amélioration de l'efficacité des associations impliquées. Celles-ci retardaient, voire obtenaient l'abandon de certains projets d'aménagement.

L'acceptabilité sociale des grands équipements était devenue une question majeure pour les acteurs de l'aménagement et de l'environnement alors que les élus, à l'occasion de ces projets, se trouvaient en porte-à-faux entre l'intérêt général et les volontés de leurs administrés (jusqu'à perdre leur mandat...)

Face à cette situation de tensions ou de conflits, deux types de réponse, aux effets assez limités ont été apportées :

- La première, d'ordre technique, visait à limiter les impacts notamment environnementaux.
- La seconde était d'ordre procédural. Face au déficit démocratique dénoncé par les populations mobilisées, plusieurs innovations législatives avaient été mises en place :

- Loi Bouchardeau (1983), relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de **l'environnement**, qui réformait l'enquête publique dont l'objet était d'informer le public et de recueillir ses appréciations, ses suggestions voire ses contre-propositions,
- Circulaire Bianco (1992) imposait la réalisation d'un bilan environnemental, de trois à cinq ans après la mise en service d'une infrastructure majeure,
- Loi Barnier (1995) renforçait la **protection de l'environnement**. Elle instituait les principes généraux du **droit de l'environnement** et une série de nouvelles exigences.

Toutes ces initiatives n'avaient pas atténué le caractère conflictuel des confrontations et les débats publics constituaient même un temps fort de la mobilisation avec un face-à-face direct entre partisans et

¹ UMR CNRS Espaces géographiques et sociétés

² MCF, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII : Centre de recherche sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales

³ Association mondiale de la route

opposants au projet. De ces débats pouvait naître une prise de conscience ou un renforcement de la notion de territoire pour cette population.

À la fin des années 1990, par l'observation des conflits autour du TGV Méditerranée ou du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, des travaux avaient contribué à une meilleure compréhension des relations entre espace, territoires et impacts environnementaux des projets d'aménagement.

Ces travaux avaient permis de préciser le concept de "territoire", défini comme " **portion d'espace appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux**". Les mêmes travaux avaient permis par ailleurs de poser la question du décalage des approches techniques des aménagements et de leurs nuisances et la réalité géographique de leur perception par les populations riveraines. Le conflit pouvait ainsi nourrir ou créer de nouveaux rapports (physiques, symboliques, identitaires et politiques) au territoire.

Le conflit était alors révélateur de nouvelles territorialités (la territorialité étant définie comme "**l'intensité de l'appropriation territoriale**") ; à cette occasion, l'individu s'appropriait ou se réappropriait son espace de vie, voire reconquerrait un statut de citoyen pour intervenir sur la scène publique (ou adopter l'attitude du « passager clandestin » qui ne prend pas part à l'action tout en souhaitant retirer les bénéfices de la mobilisation générale).



L'action collective, sous la forme du dispositif associatif, lui permettait alors de légitimer son action, de dépasser l'opposition entre intérêt général et intérêt particulier, d'opérer une " montée en généralité" en passant du local au global. Ce faisant il évitait d'être assimilé à une simple réaction NIMBY (Not In My Backyard).

Les associations portaient alors deux types d'argumentations, écologique d'une part et patrimoniale d'autre part. L'intérêt étant de relier les effets d'une action localisée à des préoccupations plus globales. Cette construction de l'argumentation participait au processus de patrimonialisation. Ainsi pour arriver à leurs fins, les groupes "menacés" tentaient de faire émerger un idéal commun à partir d'objets plus ou moins matériels, par exemple en sacralisant certains lieux porteurs d'identité et de territorialité. L'action collective était en fait le principal vecteur du processus de territorialisation.

Il était fréquent que les différentes associations locales opposées au projet se fédèrent, et se faisant, changeaient leur échelle d'approche du projet. À ce moment, des divergences naissaient quant à la stratégie à adopter et trois politiques apparaissent alors possibles :

- Radicale par opposition de principe, position dite BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody),
- Proposition d'une solution alternative,
- Acceptation du projet mais en négociant les modalités, notamment la localisation du projet.

Compte-tenu de cette implication associative, l'acceptation sociale d'un projet d'infrastructure devait se construire depuis l'idée initiale jusqu'à la mise en service. La maîtrise d'ouvrage dont la responsabilité était de mener à terme le processus décisionnel dans les meilleures conditions de transparence et de participation du public devait se donner le temps et les moyens de rechercher et d'obtenir cette

acceptation dans le sens de la qualité du projet et sans perdre de vue l'objectif de maîtrise des coûts et des délais.

Les difficultés étaient nombreuses notamment en termes de communication. Citons par exemple la démonstration, arme favorite des ingénieurs, marquant souvent ses limites quand le langage technique était perçu comme ésotérique par le public auquel il s'adressait et qu'il s'opposait à des arguments ou réactions idéologiques, politiques culturelles ou psychologiques, voire une certaine forme de mauvaise foi ou de psychose ambiante pouvant, à l'époque, être entretenue par les médias....

Tout déficit de communication pouvait alors se payer très cher, ne serait-ce que d'un point de vue juridique quand la procédure légale d'association du public n'avait pas été respectée. À contrario, trop de débat, non constructif, pouvait conduire au pourrissement du projet et au risque de blocage.

Quoi qu'il en soit, l'acceptation sociale du projet reposait sur la reconnaissance du fait que les avantages, y compris les mesures environnementales, associées au projet, primaient sur les inconvénients.

En conclusion, viser la reconnaissance d'un projet d'infrastructure, à quelque niveau que ce soit (politique, de son utilité ou de sa qualité) c'était donc d'abord d'identifier les parties prenantes, dont les plus virulentes n'étaient pas toujours les plus directement concernées. Il était important d'identifier le "vrai" public, lequel s'apparentait le plus souvent à la majorité silencieuse ; pourquoi ne pas lui offrir de rentrer elle aussi dans un processus de territorialisation en levant les freins liés à la lassitude face aux différentes formes de concertations ?

1. Les grands projets d'infrastructures au début du XXI^{ème} siècle : quelques enseignements par l'exemple

La fin du XX^{ème} et le début du XXI^{ème} siècle apportent des illustrations de conceptions plus ou moins réussies de grands projets d'infrastructure, plus ou moins adaptés au territoire, plus ou moins supports ou vecteurs de dynamique territoriale.

Un retour sur expérience s'impose, à la fois de relatives réussites, d'expérimentations, mais aussi de questionnements voire d'échecs.

Ce tour d'horizon non exhaustif mais illustratif balayera successivement :

- une expérience positive de construction d'infrastructure électrique majeure en région Bretagne à la fin du XX^{ème} siècle,
- une démarche originale et concrète de « territorialisation » d'une grande infrastructure ferroviaire avec le projet Lyon-Turin en Italie, au début du XXI^{ème} siècle,
- des questions autour du projet de ligne à grande vitesse Tanger - Kenitra engagé au Maroc au début du XX^{ème} siècle,
- un rendez-vous manqué entre le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest GPSO (Bordeaux –Toulouse et Bordeaux-Espagne) et l'aménagement du territoire,
- d'autres rendez-vous manqués avec le territoire comme certaines gares TGV « extra-urbanisées ».

1 -1 Un retour d'expérience positive de sécurisation d'alimentation électrique de la région Bretagne

Dans les années 2000/2015, la Bretagne était une « péninsule électrique », fragilisée en termes de sûreté d'alimentation électrique. En effet, ne produisant que 11% de l'énergie électrique consommée, l'ensemble de l'électricité transitait par le réseau de transport et provenait des régions limitrophes. Région attractive qui accueillait 25 000 habitants de plus chaque année, la consommation augmentait tous les ans proportionnellement plus que pour toutes les autres régions françaises.

En hiver, au moment des pics de consommation liés spécifiquement au chauffage et aux nouveaux usages domestiques de l'électricité (le matin et le soir à partir de 18h), le réseau de RTE était surchargé et sollicité à ses limites. En cas de vague de froid et/ou d'avarie sur le réseau ou dans un site de production, cette situation faisait courir à la Bretagne un risque de coupure voire même d'écroulement de tension généralisé (pouvant aller en quelques fractions de secondes bien au-delà de la Bretagne.)

Depuis 2005/2006, ce constat était porté par RTE auprès des élus et des collectivités bretonnes sans pour autant réussir à faire bouger les postures : plusieurs projets d'infrastructures électriques n'avaient pu être réalisés faute d'acceptabilité, notamment le bouclage de la Bretagne en 400 KV, la liaison à 225KV entre Rennes et Saint-Brieuc et un projet de Centrale à cycle combiné gaz dans les Côtes d'Armor...



Le sens global de ces projets n'était pas suffisamment partagé.

En 2010, RTE était signataire aux côtés de la Région et de l'Etat du Pacte électrique breton. Cet acte fixait la feuille de route, en termes d'objectifs et de trajectoire, à l'ensemble des acteurs de la Conférence bretonne de l'énergie. En 2013, étaient ainsi en cours et se déroulaient plutôt bien :

- la concertation pour une liaison souterraine à 225KV entre Lorient et St Brieuc (80 KM qui traversent la Bretagne, zones humides aux enjeux environnementaux très significatifs),
- le raccordement RTE du parc éolien offshore de Saint-Brieuc avec un atterrissage potentiel en espace remarquable
- l'implantation d'une centrale à cycle combiné gaz Direct Energy dans le Finistère...

Comment le changement s'était-il opéré ?

En 2008, suite à cette situation d'urgence pour RTE et l'échec des solutions avancées, RTE s'était rapproché de l'Etat et du Conseil régional (qui n'avait pourtant aucune compétence en matière d'énergie à l'époque) pour les impliquer dans la responsabilité et le process de sortie d'une solution.

Outre la qualité et l'engagement des responsables (préfet de région et président du Conseil régional de Bretagne), deux éléments ont largement favorisé l'évolution de la situation :

- **La capacité de concertation entre collectivités bretonnes** : peu nombreuses étaient les régions, dans ces années-là, dans des logiques de solidarité et de dialogue interterritorial, et en mesure de s'exprimer d'une seule voix (en l'occurrence, celle du président de Région). C'était le cas en Bretagne où Jean-Yves Le Drian avait mis en place dès 2004 une instance de concertation regroupant les 16 présidents des grandes collectivités bretonnes – Conseil régional, 4 Conseils généraux, 11 intercommunalités. Le « **B16** » (Breizh 16) ou « Conférence Territoriale » décidait collégalement sur les sujets structurant pour l'avenir de la Bretagne (notamment en termes de cofinancements). C'est à partir de cette instance que l'avenir énergétique de la Bretagne s'était dessiné et avait donné lieu à la mise en place de la **Conférence Bretonne de l'Energie**.

Coprésidée par le Préfet de région et le président du Conseil régional, elle fédère l'ensemble des acteurs de l'énergie en Bretagne regroupés en 5 collèges (Etat/institutionnels + élus et collectivités territoriales + milieux économiques + organisations syndicales et patronales + société civile, associations et ONG). Elle se réunit 2 à 3 fois par an ; des groupes de travail ad hoc fonctionnent pour assurer le suivi des réalisations et la préparation des plénières.

- **Le partage du sens pour les objectifs mais aussi pour la trajectoire et les moyens mis en œuvre**

Ce sont les 150 membres de la Conférence bretonne de l'énergie qui ont validé ensemble en 2010 le Pacte électrique breton, dont le point de départ était la sûreté de l'alimentation électrique de la Bretagne. Les échanges et la richesse des collaborations ont en fait mené la Bretagne à être précurseur en matière de transition énergétique.

En effet le pacte électrique breton s'est construit sur trois bases : la maîtrise de la consommation, le développement des énergies renouvelables et la sécurité de l'alimentation avec les projets cités précédemment. Les objectifs ont été suivis pas à pas et partagés par l'ensemble des acteurs.

Le territoire s'est saisi collégalement de la problématique portée par RTE pour aboutir à un projet de territoire construit au fil des réunions et groupes de travail mais favorisé par les formidables vecteurs, voire boosters, que sont le B16 et la Conférence bretonne de l'énergie. (En amont des projets d'infrastructures, toutes les initiatives qui contribuent à créer ces instances de concertations entre collectivités doivent être soutenues.)

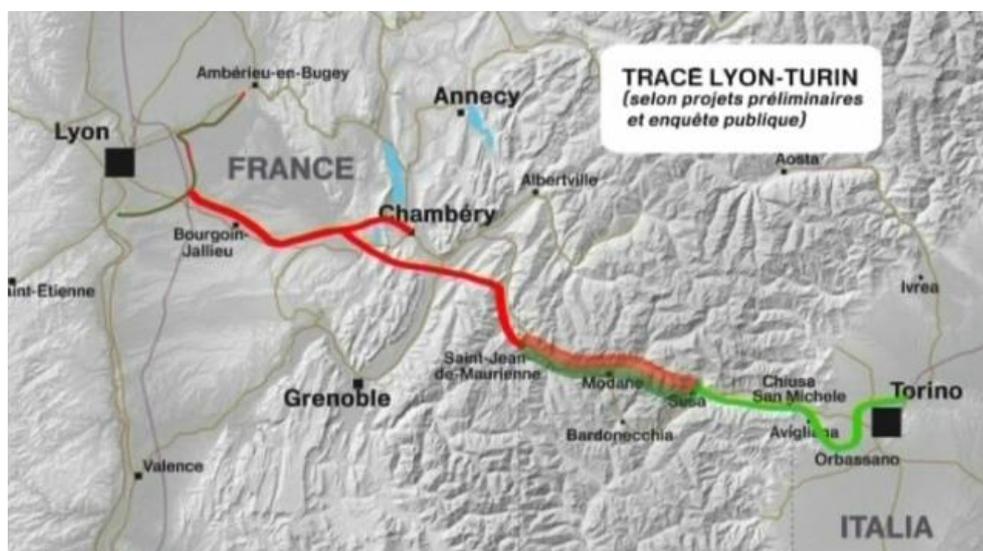
En résumé, les mots clés de cette expérience ont été les suivants (voir les liens utiles⁴) :

- Un co-portage fort (Etat-Région)
- Une véritable instance de concertation entre collectivités qui décide des projets structurants de la Bretagne et parle d'une seule voix
- L'approche globale qui donne un sens global à des projets locaux et en facilite l'acceptabilité
- La contractualisation des objectifs et d'une trajectoire
- La mise en mouvement collective.

1 -2 Le projet Lyon-Turin en Italie : une démarche originale et concrète de « territorialisation » d'une grande infrastructure ferroviaire

Le Lyon-Turin constituait, fin XXème – XXIème siècle, une liaison internationale en projet, section du corridor 5 au cœur du réseau transeuropéen de transport RTE-T, reliant la péninsule ibérique en passant par la France et l'Italie, jusqu'à la Slovénie, la Hongrie et l'Ukraine. C'était un projet prioritaire (PP6) de l'Union Européenne, qui avait pour objectif d'unir le continent européen le long de la diagonale est-ouest et de relancer le rail et le transfert modal après des décennies de domination de la route.

Le coût de la section transfrontalière uniquement, qui comprend un tunnel de base entre Saint Jean de Maurienne et Susa de 57 km (dont 45 en France et 12 en Italie), était estimé à environ 8,5 Md€, financés a priori à hauteur de 40 % par l'Union européenne, le solde étant réparti entre la France (42,1 %) et l'Italie (57,9 %).



Les éléments présentés ci-après permettent de nourrir les réflexions sur l'émergence d'un projet de territoire à travers un projet ferroviaire et sur la concrétisation de la « territorialisation » d'une infrastructure.

⁴ Sur la conférence bretonne de l'énergie : http://www.plan-eco-energie-bretagne.fr/jcms/i_6/accueil

Sur le B16 : <http://www.senat.fr/rap/r10-272/r10-27212.html> et http://www.bretagne.fr/internet/jcms/prod_174365/les-elus-bretons-demandent-legalite-territoriale-en-matiere-dinfrastructures-de-transport-terrestres

Sur l'association « Décider ensemble » dont RFF est adhérent : <http://www.deciderensemble.com/>

Cette notion de « territorialisation » est une recherche de sens du projet pour le territoire au-delà de sa adaptation / insertion dans le territoire. Ils sont issus des travaux de l'*Osservatorio pour la ligne Torino Lione* et d'interventions de Mario Virano, Président de l'Osservatorio.

L'histoire a débuté en décembre 2005, après de dramatiques manifestations d'opposition, exprimant un rejet territorial massif du projet désigné TAV (*Treno ad Alta Velocità*, Train à grande vitesse en italien) dans la Vallée de Susse. En 2005, le *Progetto Definitivo*, partie italienne de la Section Transfrontalière de la Nouvelle Ligne Lyon-Turin, constituait une forme de « dé-territorialisation », perçue et relayée comme telle. A partir de 2006, le défi pour l'Observatoire a donc consisté à essayer de redonner progressivement du sens et la place du territoire dans le projet.

Le *Progetto Preliminare* a été repris entièrement, à partir de nombreuses contributions recueillies, pour déboucher en 2012 sur un nouveau *Progetto Definitivo*.

Leur élaboration a permis une réflexion sur la qualité des projets d'infrastructure et plus particulièrement sur la compatibilité des projets avec les territoires concernés, et notamment la délicate question du consensus.

Les procédures habituelles ont par conséquent été bouleversées : au lieu de chercher la **médiation** en aval du projet (en atténuant et en compensant les effets), on a parié sur la possibilité de concevoir un projet d'infrastructure qui inclut dès le départ et de façon intrinsèque, les valeurs de « **l'esprit du lieu** », rendant ainsi compréhensible le projet par le territoire.

La notion de "territorialisation des projets" d'infrastructure s'appuie sur une conception collégiale et pluridisciplinaire, ouverte à l'apport de savoirs extérieurs au monde des disciplines académiques, ainsi que sur la représentation du projet (documents graphiques et iconographiques).

L'opposition générale aux nouvelles infrastructures est notamment alimentée par le fait de considérer comme inévitables les atteintes au territoire, nécessitant ainsi leur éventuelle atténuation ou compensation. L'idée qu'une nouvelle réalisation puisse représenter une **valeur ajoutée** et non une **valeur soustraite** pour le territoire est souvent absente des réflexions et ambitions des responsables et concepteurs de ces infrastructures.

Le défi de la territorialisation consiste donc à tenter de démontrer que la valeur ajoutée n'est pas une utopie, que les dommages ne sont pas inévitables et que le projet d'infrastructure peut devenir également un projet pour le territoire.

Modalités et contenus de la territorialisation

La nouvelle ligne Lyon-Turin s'était confrontée concrètement à ces problèmes, à la recherche d'une territorialisation indispensable du projet dans un environnement naturel sensible et dans un contexte politico-social complexe et fondamentalement hostile au projet.

Ce concept de territorialisation se décline et s'appuie à la fois sur des modalités opérationnelles et des fondamentaux dans la conception du projet :

➤ **une conception collégiale**

Tout au long du processus de conception du projet, des premières hypothèses de tracé jusqu'au projet définitif, les collectivités locales ont participé à une concertation continue, sur de nombreux thèmes. L'Observatoire a été le principal théâtre de cette concertation avec plus de 200 séances de travail (de 2007 à 2012), 10 groupes de travail sur les principaux thèmes et plus de 300 auditions dont 65 internationales.

➤ **le choix d'un tracé optimal en fonction des lieux**

Près d'une douzaine de tracés alternatifs a été envisagée avec des analyses comparatives multicritères publiques pour identifier le meilleur couloir en fonction des observations des collectivités.

➤ **une sélection des priorités à travers le phasage**

Le cadencement des opérations est essentiel pour le territoire ; les priorités d'interventions doivent être décidées non seulement en fonction des ressources disponibles et de la fonctionnalité technique des différents lots, mais en fonction des effets qu'elles produisent sur le terrain. En réduisant les zones d'intervention, en évitant la duplication des travaux, les chantiers de durée incertaine et une précarité d'aménagement indéfinie, l'Observatoire a proposé un phasage pour le tronçon international optimisant les coûts, garantissant les délais et permettant ainsi une conception intégrée rail-territoire.

➤ **la concentration et la limitation des interventions**

Le choix du phasage retenu permet de maximiser les avantages (diviser par deux les temps de parcours pour les passagers et doubler la capacité de transport des marchandises à traction égale) en diminuant aussi au maximum les problèmes (concentration de tous les ouvrages significatifs sur deux communes seulement : à Suse, où débouche le tunnel de base, et à Orbassano, où se situe la plateforme logistique pour les marchandises). Dans ce contexte, le nouveau projet Lyon-Turin présente en Italie un parcours en quasi-totalité en tunnel (88% de la ligne).

➤ **l'optimisation de l'utilisation du sol**

La stratégie du phasage, en sélectionnant et concentrant au maximum les zones d'intervention, permet de n'impliquer que les sites déjà sollicités pour des activités de transport et qu'une quantité minimale de terrains vierges. En phase d'exploitation, cela permettra à des zones initialement artificialisées de redevenir agricoles, donnant naissance à un "Agriparc" défini en accord avec les opérateurs agricoles du territoire.

➤ **l'opportunité de réorganisation territoriale**

Le développement des territoires de vallée sous la pression du tourisme, de l'industrie et de l'urbanisation a souvent été désordonné, avec des atteintes paysagères, notamment la superposition d'infrastructures plus ou moins achevées. Le projet de territoire dans le prolongement du projet Lyon-Turin permet également de traiter certains problèmes préexistants en restituant un territoire amélioré dans ses aménagements, sa fonctionnalité et son image.

➤ **la qualité des infrastructures**

La qualité des infrastructures est essentielle ; elle a été recherchée avec un concours international d'architecture pour la gare internationale de Suse qui, grâce à la qualité de son architecture, constituera une importante valeur ajoutée pour le territoire.

Pour garantir la qualité du projet, il est également nécessaire de mixer les différentes échelles d'approche de problématiques très différentes : celle de la conception ferroviaire est de 1.000 mètres alors que celle de la vigilance au territoire est de l'ordre d'une dizaine de mètres. (Ainsi le nombre de constructions expropriées et démolies a pu être réduit à quelques-unes sur toute la partie italienne).

➤ **l'optimisation des chantiers**

L'aspect le plus critique des grands ouvrages est la phase chantier ; dans le cas du projet Lyon-Turin une attention particulière a été portée à ce sujet en prenant certaines décisions majeures qui caractérisent le Projet Définitif :

- réduction de l'étendue des zones de chantier en optimisant les fonctions,
- non recours à des camps de base-vie pour le personnel et utilisation des structures d'hébergement du territoire,
- manutention de tous les matériaux d'excavation avec le rail et utilisation d'appareils électriques à faible impact,
- travaux en environnements clos et contrôlés,
- optimisation des retombées économiques et en termes d'emploi pour le territoire.

➤ **l'anticipation des ouvrages pour l'environnement**

La chronologie dans lequel se déroulent les interventions peut complètement changer la perception et la signification de l'ouvrage vis à vis du territoire ; le *Progetto Definitivo* a choisi l'organisation environnementale comme élément déterminant les premières interventions de mise en chantier :

- organisation de toute la viabilité de la zone de Suse avec un aménagement fonctionnel et définitif,
- réalisation de la première partie de l'Agriparc, qui constitue ensuite un filtre pour les activités du chantier,...

➤ **le développement territorial**

La concertation avec les collectivités locales a fait ressortir l'objectif d'utiliser les fonds compensatoires prévus par la loi (pourcentage allant jusqu'à 5% du coût de l'ouvrage) pour **un projet de territoire** basé sur quatre fondements :

- garantir un maximum de connectivité numérique à très haut débit au territoire (notamment pour le tourisme) pour enrayer la fracture numérique d'une vallée alpine transfrontalière,
- optimiser l'environnement énergétique de la vallée utilisant les opportunités offertes par le territoire (par exemple géothermie en récupérant la chaleur dégagée par l'excavation du tunnel),
- requalifier une partie des bâtiments publics à l'abandon,
- intervenir sur l'aménagement hydrogéologique.

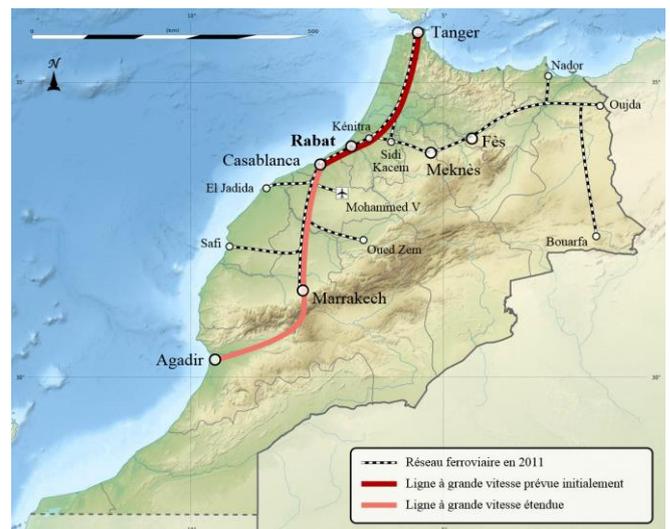
L'ensemble coordonné de ces interventions se présente sous forme d'un projet global dénommé **Smart Susa Valley** mobilisant une partie des fonds compensatoires alloués, leviers de cofinancement pour les fonds structurels européens 2014 - 2020.

En résumé, la notion de territorialisation ne peut pas s'assimiler à du localisme. En effet, les motivations du **local** doivent s'unir à celles du **global** ; dans ce cas, la dimension européenne du Couloir Méditerranéen dont la Section Transfrontalière du projet Lyon-Turin constitue l'élément-clé avec la traversée alpine. Cette vision à l'échelle macro n'est pas en contradiction avec les thèmes de la territorialisation, mais en représente un élément de perspective.

Malgré tout cela, la contestation demeurait vive en Italie, contre la réalisation de ce grand projet, et les travaux préparatoires en cours en 2013 (creusement de galerie de reconnaissance) s'effectuaient sous forte protection militaire...

1 -3 Des questions autour du projet de ligne à grande vitesse Tanger - Kenitra au Maroc

Ce projet initié en 2007 avait pour objet la construction d'une ligne ferroviaire nouvelle à grande vitesse de 200 km reliant Tanger à Kenitra, et le renforcement de la ligne classique Kenitra-Casablanca afin de permettre au train à grande vitesse de relier Tanger à Casablanca. Cette ligne achevée fin 2015 permet d'accéder à une vitesse de 320 km/heure, et nécessite un investissement de 20 milliards de dirhams.



Les défenseurs de ce projet soulignent qu'il s'agit d'un investissement structurant avec une rentabilité de 9%, qui renforce et améliore le transport au Maroc. La LGV s'inscrit dans la politique des grands chantiers et dans le schéma directeur des lignes à grande vitesse, qui prévoit la construction de 150 km de lignes nouvelles sur deux axes : Atlantique (Tanger, Casablanca, Marrakech, Agadir) et Maghrébin (Rabat, Fès, Oujda). Cette nouvelle ligne permet un gain de temps de 2h35 entre Tanger et Casablanca, l'accroissement du nombre de passagers de 2 millions à 8 millions par an, et la mise en synergie des deux grands pôles économiques de Tanger et de Rabat-Casablanca.

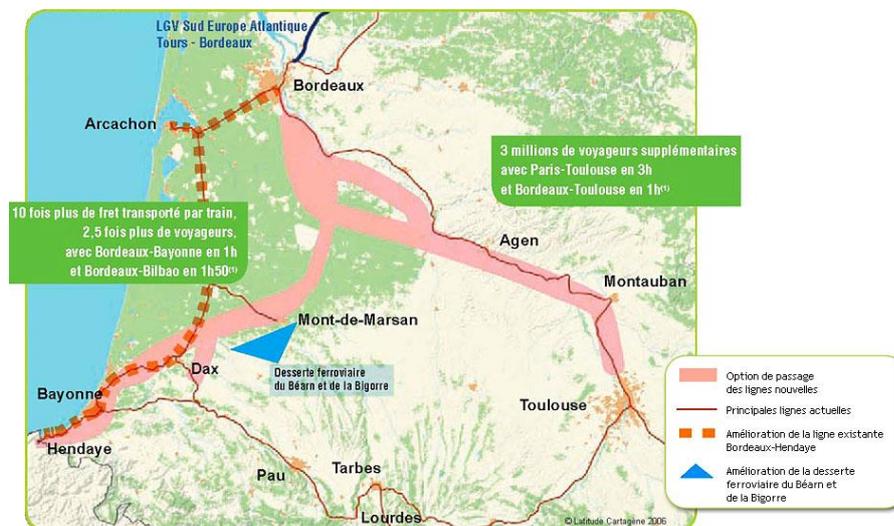
La LGV renforce la sécurité routière et de réduire de 20.000 tonnes l'émission de gaz à effet de serre. Elle permet également de dégager des capacités de transport sur la ligne ferroviaire classique, qui peuvent être utilisées pour le transport des containers. Cette nouvelle ligne constitue aussi l'extension vers l'Afrique du réseau ferroviaire transeuropéen.

Les détracteurs de la LGV estiment que le coût est trop élevé, - il attendrait selon certaines estimations 33 milliards de Dh, au lieu de 20 milliards annoncés -. Ils se demandent si en ce temps de crise, il ne faudrait pas s'orienter plutôt vers d'autres projets plus prioritaires, comme par exemple la lutte contre l'analphabétisme qui frappe encore 35% de la population, ou l'extension du réseau ferroviaire classique vers des destinations non desservies.

Enfin, beaucoup se posent la question de l'utilité d'une telle ligne à grande vitesse coûteuse, dans un pays où le pouvoir d'achat de l'immense majorité de la population l'exclura des prix des billets du TGV, même fortement subventionnés comme ça sera le cas.

Devant ces arguments et contre-arguments, il est difficile de porter un jugement objectif sans une connaissance exhaustive et chiffrée des données de ce projet. Mais que ce projet est entré dans sa phase de réalisation....

1 -4 Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (Bordeaux –Toulouse et Bordeaux-Espagne : dialogue de sourds ou pas de deux ?



20 ans plus tôt, seule la ligne à grande vitesse Bordeaux Toulouse était retenue pour être réalisée en France d'ici à 2030, mais un fort lobbying des élus du grand sud-ouest, au motif que le projet constitué de deux lignes était insécable et sa rentabilité financière reposant sur les deux branches, avait permis de lancer les travaux jusqu'à Hendaye.

Tout au long de ces deux lignes qui constituent un seul projet de 417 km de ligne nouvelle, des projets territoriaux ont été réalisés au cours de ces 20 années mais de manière très inégale : certains territoires sont restés dans une attitude de déni et ont combattu le projet jusqu'au premier coup de pioche, d'autres ont attendu que la décision de construire soit prise, d'autres encore que le chantier démarre pour commencer à réfléchir aux opportunités de développement que la nouvelle ligne pouvait apporter, d'autres enfin se sont saisis très tôt du projet, bien avant que la décision de le réaliser ne soit prise et se sont organisés pour en tirer parti et en limiter les impacts négatifs.

RFF, l'opérateur en charge de la réalisation de ce projet avait tenté d'impulser dès les premières études en 2003 une dynamique de projets auprès des acteurs locaux en mettant en œuvre un dispositif de concertation avec comme argument qu'une ligne à grande vitesse est d'abord un projet d'aménagement du territoire avant d'être un projet de transport. Mais aussi qu'une LGV ne fait pas l'aménagement du territoire elle n'est qu'un catalyseur au service des projets locaux, elle agit comme un accélérateur de tendances, des bonnes comme des mauvaises.

Une enveloppe de 1M€ (sur 85M€ consacrée aux études) a été mobilisée pour l'émergence de projets locaux collatéraux. Ainsi des Rencontres des Initiatives des Territoires ont été organisées en 2011 pour stimuler des projets de territoires qui seraient facilités ou conditionnés par la future réalisation. Cinq projets se sont structurés autour de l'éco-tourisme, du commerce de proximité ou du fret ferroviaire. Un observatoire socio-économique de GPSO a été mis en place à l'instar de celui qui avait été expérimenté sur la LGV SEA

Sud Europe Atlantique Tours-Bordeaux qui a permis d'analyser les projets territoriaux dont la réalisation peut être directement imputée à la ligne et qui ont eu des effets positifs sur le développement des territoires traversés et impactés. Le CESER a produit un rapport sur les attentes et impacts liés aux Grands projets ferroviaires du Sud-Ouest qui titrait : « Anticiper et mobiliser les acteurs ».

Un Fonds de Solidarité Territoriale FST avait été mis en œuvre pour soutenir les projets locaux collatéraux, mais il n'a fait qu'accentuer la mise en concurrence des territoires impactés au lieu de générer des projets collectifs atteignant une taille critique suffisante pour impacter le développement local.

Les résultats observés sont relativement décevants, RFF parle même du « rendez-vous manqué » de l'aménagement du territoire.

Les responsables RFF des grands projets ferroviaires en cours ont exprimé leur déception / scepticisme quant à la capacité des territoires traversés à s'organiser et à mettre à profit l'arrivée de la nouvelle ligne pour lancer une véritable dynamique de développement. Les territoires impactés quant à eux expriment une certaine défiance vis-à-vis de l'opérateur et une frustration quant aux retombées pour leur territoire. Ils sont appelés à cofinancer des infrastructures dont ils ne verront peut-être pas la réalisation et qui ne leur permettent pas forcément de répondre aux préoccupations quotidiennes de leurs administrés. Ils ont l'impression parfois que tout est décidé d'avance. Tout cela donne l'impression d'un dialogue de sourd entre RFF et les élus locaux (de la Région aux communes) plutôt qu'un pas de deux harmonieux et constructif. Il faut être deux pour danser le tango !

RFF et les co-financeurs de ce grand projet ferroviaire, pourtant convaincus de l'effet LGV, se sont promis que pour la prochaine, il faudra faire mieux ...

1 -5 D'autres rendez-vous manqués avec le territoire : certaines gares TGV « extra-urbanisées »

Les pouvoirs publics étaient souvent convaincus qu'une gare TGV allait à coup sûr désenclaver et développer un territoire. Il était certes généralement admis qu'un tel projet de gare profite plutôt aux villes de taille européenne, permettant ainsi le développement de quartiers d'affaires, destinés à de gens à mobilité importante, une sorte « d'élite nomade ».

La construction de gares TGV sur un territoire, excentrées et non connectées pose question. Elles ne sont que des haltes TGV et ne jouent pas un rôle de drainage de passagers sur une grande zone géographique par une interconnexion avec un maillage TER fin. Accessibilité et attractivité ne sont pas synonymes.

Des exemples existent :



Gare de Haute Picardie dite « des betteraves »
(Estrées-Deniécourt, 80) mise en service en 1994
Amiens a voulu « sa » gare et l'a eue. A 45 km de son centre, en rase campagne, sans correspondance possible avec le réseau ferré local, et un arrêt de TGV toutes les deux heures en moyenne. Les mauvais esprits l'ont surnommée « la gare-betterave ».

Gare Lorraine TGV (Louvigny, 57) mise en service en 2007

Metz et Nancy, les deux rivales lorraines, n'ont pu se mettre d'accord lorsque le TGV Est est arrivé dans la région. Le projet initial prévoyait l'implantation d'une gare à Vandières, en connexion avec la ligne TER Metz – Nancy. Les élus locaux lui ont préféré le site de Louvigny, isolé mais pile à mi-chemin entre les deux villes.



Gare de Vendôme - Villiers-sur-Loir TGV (Vendôme, 41) mise en service en 1991

Les brochures de l'époque (1990) présentaient un superbe parc technologique entre gare TGV et ville, sur 40 ha au milieu de boisements de qualité. Une vingtaine d'années plus tard, il y a bien une gare sur le parc (boisé), mais c'est une gare sans le parc (technologique) ! La gare ne fonctionne qu'avec des flots de voyageurs, qui sont avant tout des navetteurs sur Paris mais l'impact économique sur le site est très faible.

Comme l'a exprimé à l'époque Dominique MUSSLIN, Vice-président des Urbanistes de France : « à quoi sert de faire rouler des trains à 300 km/h pour les faire arrêter nulle part ? »



2. les impacts économiques d'une nouvelle infrastructure sur le territoire : mythe ou réalité ?

Quels impacts économiques le territoire peut-il escompter d'un investissement dans de nouvelles infrastructures ? Quelles retombées économiques possibles pour rentabiliser ce type d'investissements ? Comment évaluer les impacts socio-économiques d'un projet d'infrastructure sur le territoire ?

Entre mythe des effets structurants des grandes infrastructures et vrais effets socio-économiques pour les territoires, au XXème siècle, Jean Poulit nous proposait une méthode originale de calcul économique basée sur une modélisation entre l'infrastructure et le développement de richesse et de bien-être du territoire.

2.1 Les effets des grandes infrastructures sur le territoire

Les relations entre infrastructure de transport et territoire ont fait l'objet de nombreux travaux d'études et de recherche. Les interactions entre territoire et infrastructure sont complexes à analyser et reposent notamment sur une dynamique d'interactions à trois dimensions entre :

- l'espace, car les enjeux se posent différemment selon l'échelle considérée,
- le temps qui influence la nature des liens entre le territoire et l'infrastructure,
- les acteurs, qu'ils soient publics, privés, usagers, citoyens, ont un comportement et une façon propre d'appréhender l'infrastructure selon leurs compétences et objectifs propres.

De nombreuses études ou recherches menées sur l'observation des effets d'une grande infrastructure de transports sur le territoire font apparaître la nécessité de **sortir du « mythe des effets structurants » des grandes infrastructures** (Pascal Bérion, laboratoire Théma, CNRS-Université de Franche-Comté).

Depuis les années 1970, le modèle déterministe des effets structurants des infrastructures a évolué vers une approche considérant les infrastructures comme des équipements nécessaires mais pas suffisants au développement local.

L'importance des effets d'une grande infrastructure de transports sur un territoire est directement fonction de la capacité qu'ont les acteurs du territoire à se mobiliser pour accueillir et faire fructifier le chantier puis l'infrastructure en service.

L'organisation territoriale présente sur le territoire préalablement à la construction de l'infrastructure n'est jamais neutre, elle peut être active ou réactive. Cette proactivité des acteurs territoriaux à se saisir de l'opportunité que représente la future ligne ferroviaire à grande vitesse est essentielle pour qu'un territoire en tire bénéfice (Yves Crozet - Laboratoire de l'Economie des Transports – Université Lyon II)

« Ce n'est pas l'infrastructure qui aménage ou déménage, c'est la pertinence du projet de développement » (Michel SAVY, les enjeux du TGV – revue inter-régions n° 271, mars-avril 2007)

Il s'agit donc pour le territoire de développer sa propre stratégie et de proposer une offre territoriale attractive : construire les avantages territoriaux, cultiver les spécificités, se démarquer des autres par une stratégie de marketing territorial. Ce sont avant tout les atouts intrinsèques des territoires qui entrent en jeu. Les impacts sont interdépendants des stratégies que le territoire est capable de développer autour de la ligne ferroviaire.

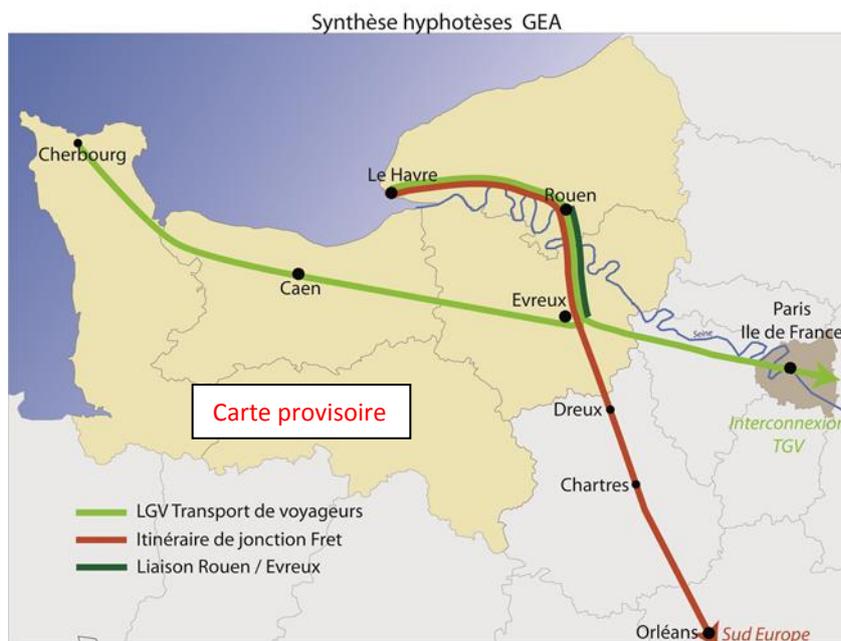
Les mutations socio-économiques proviennent alors de logiques d'interaction, de congruence, d'adaptations réciproques entre le territoire et les possibilités de déplacement (Pascal Bérion). La ligne ferroviaire à grande vitesse peut ainsi constituer un catalyseur de l'action politique.

2.2 Les ambitions du projet de ligne nouvelle Paris-Normandie

Avec l'exemple du projet de ligne nouvelle Paris-Normandie, voici différentes dimensions des enjeux économiques attendus par le territoire d'un grand projet d'infrastructure :

L'ambition « Grande Normandie » passe par une desserte complète des deux Normandie (7ème région Française avec 3,3 millions d'habitants), pour constituer un signal positif à destination des investisseurs normands, à même de garantir à toutes les entreprises l'attractivité à long terme, et de mobiliser les forces économiques locales, sans pénaliser Paris - Le Havre.

La création d'une LGV normande constitue également un acte majeur d'aménagement du Bassin Parisien, Région Monde, qui représente 48% du PIB de la France.



En termes de tracé, l'ambition « Grande Normandie » nécessite un tracé avec une double branche avec bifurcation (Y) à la hauteur d'Evreux. Cette hypothèse, sans pénaliser ni Le Havre ni Rouen, permettra de mieux desservir et irriguer le territoire, et de faire de la Grande Normandie un véritable partenaire du Grand Paris.

Cette option permet de faire l'économie de la ligne Rouen-Evreux (prévue initialement)

Réaliser la bifurcation à Evreux optimiserait l'investissement public

en dotant l'infrastructure d'une double fonction « voyageurs » sur la partie Rouen - Evreux. Cette même infrastructure recevrait ainsi une fonction de fret de nuit, autre avantage économique.

La réalisation de la jonction d'une ligne fret Le Havre - Orléans et Sud Europe via Rouen / Evreux est importante pour le fret, en particulier pour les flux de céréales remontant du Centre et de la Beauce vers Rouen. Le Grand Port Maritime de Rouen estime ces flux entre 1,2 et 1,7 millions de tonnes par an. Cela représente entre 40000 et 56000 voyages Aller-retour en camion, soit 2 à 3 trains complets par semaine.

Les flux de Conteneurs sont également importants entre le Havre et Orléans. Le projet stratégique du GPM Havre mentionne « des études des améliorations de dessertes ferroviaires à réaliser dans les dix prochaines années... [comme] l'étude d'une liaison directe entre Rouen et Orléans, en coopération avec le Port de Rouen ».

Des conteneurs exports pourraient ainsi bénéficier du ferroviaire (ex. Export de la Cosmetic-Valley).

Il existe donc un potentiel de trafic équilibré, condition nécessaire au transport de marchandise par le rail.

La réalisation d'une LGV Paris le Havre (Evreux) Rouen, utilisant la voie Evreux Rouen, permettrait aussi de créer une jonction ferroviaire fret le Havre Orléans, sans nouveau franchissement de l'estuaire.

L'exploitation de cet itinéraire s'inscrirait tout à fait dans les capacités d'un opérateur ferroviaire de proximité, travaillant entre le Havre, Rouen et Orléans,

Les atouts de la variante d'un Y à Evreux ; elle permet notamment de :

- **valoriser des complémentarités : R&D en Ile de France / industrialisation à Evreux (prototypage, fabrication moyennes séries).**

Le triangle d'Eure est un territoire très ouvert sur les pôles de recherches du grand Paris. Evreux se situe dans la troisième couronne parisienne et le futur développement de SACLAY, de Cœur d'Orly et plus largement du territoire du Grand Paris permettraient aux entreprises de développer à terme le prototypage et la fabrication de produits moyennes séries sur Evreux au regard des coûts trop importants du foncier.

Evreux serait à ¾ d'heure de Paris via la nouvelle ligne LNPN rendant très crédible ce type d'approche.

- **déployer des réseaux d'entreprises**

Quelques grands noms déjà présents sur le territoire : Centre d'essai Renault d'Aubevoye, Bassin d'essai des Carènes de Val de Reuil, EADS Defence & Security Systems, Biogalenys, Socotec, Pôle Européen de Sécurité CNPP, Intertek Testing Services France, Bio-Normandie Parc, Centre International de Toxicologie,...

A cela s'ajoute l'ensemble des départements R&D et laboratoires pharmaceutiques, cosmétiques et de parfumerie, intégrant la Pharma Valley et la Cosmectic Valley, des entreprises des Pôles de compétitivité Novalog (pour la logistique) Move'o et de la Filière d'excellence Normandie Aerospace ainsi que la technopole Chimie Biologie Santé labellisée « grappe d'entreprise ».

- **appuyer l'université technologique**

Le niveau de formation est structurellement plus élevé au sein de l'agglomération d'Evreux qu'en région. Le capital humain est en adéquation avec les besoins du Grand Paris. Cela assure un avenir à l'université technologique, qui vient de développer au Partenariat avec « Normandie Sécurité Sanitaire » d'Evreux (ex-plateforme technologique).

- **ouvrir les équipements portuaires du Havre pour un futur Pôle logistique multimodal (fer/route) de Cracouville**

La logistique représente près de 4300 emplois en 2006 sur le bassin d'emploi. L'activité a progressé de 206 % depuis 1995 sur le secteur entreposage (logistique à valeur ajoutée), et de 11% dans les transports terrestres.

Près de 300 ha de foncier sont disponibles, notamment en vue de créer une capacité d'accueil logistique.

2.3 Une méthode d'évaluation des impacts socio-économiques d'un projet d'infrastructure sur le territoire

Durant les années 1960 à 2000, la France avait connu une période particulièrement importante d'investissements dans les infrastructures de réseau, qu'il s'agisse du réseau ferroviaire avec le

développement de la grande vitesse, des réseaux routiers et autoroutiers, du maillage du réseau d'électricité et de télécommunication, etc. Nous assistions à une société en mouvement qui connaissait une circulation généralisée. Cette « mise en circulation de l'espace et du temps » avait conduit à la « société d'archipel » mise en évidence par Jean Viard.

Au moment où la France s'apprête à relancer des investissements importants dans le ferroviaire, un retour d'expérience critique s'impose sur ces grands chantiers d'infrastructures. Si certains constituent de véritables réussites en termes d'aménagement du territoire, d'autres se révèlent des fiascos financiers et sociétaux importants.

L'analyse de l'impact d'une infrastructure est un exercice difficile qui suscite bien des controverses.

Tout projet structurant de transport, tous modes confondus, a de nombreux effets (positifs ou négatifs, immédiats ou différés) sur le territoire : effets sur la mobilité, sur l'urbanisme et le foncier, sur le tourisme et l'image du territoire, sur l'implantation des entreprises, sur l'offre de services aux populations et les aménités territoriales, sur la démographie et les flux de population, sur l'environnement. Tous ne sont pas aisément mesurables et quantifiables. On peut alors recourir à des indicateurs et des approches qualitatives.

Si le coût de l'infrastructure est un déterminant essentiel, à quoi faut-il le rapporter ? Au temps ? Le critère temporel seul ne suffit pas si l'on se réfère à Zahavi qui démontre la stabilité du temps consacré aux déplacements. Selon son hypothèse en effet, les déplacements de la vie quotidienne se font à budget-temps constant et leur portée spatiale est une fonction de la vitesse de déplacement. La moyenne de budget-temps quotidien de transports est d'environ 1 heure et la moyenne du budget monétaire de 5% pour les ménages non-motorisés et 15% pour les ménages motorisés⁵.

Aussi, pour analyser l'impact d'une infrastructure, plusieurs modèles ont été développés. Le secteur des transports est d'ailleurs le secteur au sein duquel la méthodologie d'évaluation socio-économique est sans doute la plus avancée.

En effet, le calcul socio-économique doit prendre une place plus importante dans le processus de décision avant la construction d'une nouvelle infrastructure. Un travail de pédagogie doit être d'ailleurs effectué pour que ces méthodologies soient à la fois comprises par les parties prenantes et puissent répondre à certaines interrogations souvent légitimes du public et des décideurs, et jouer ainsi le rôle d'outil de structuration des débats.

Plusieurs grilles d'analyse et de lecture ont ainsi été développées, intégrant les dimensions suivantes ⁶ :

La prise en compte de l'aménagement du territoire :

- quelle réorganisation territoriale le projet entraîne-t-il ?
 - Effets sur la mobilité et l'accessibilité, sur l'urbanisme et le foncier, sur l'implantation des entreprises, etc..
- quelle réduction des inégalités sociales et territoriales ?

⁵ Hypothèse de Zahavi

⁶ « L'évaluation socio-économique des investissements publics », Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, sept. 2013

- Le programme propose l'introduction d'un coefficient permettant de mesurer le caractère de redistribution de richesses d'une infrastructure donnée

Le principe de la croissance économique et du trafic induit :

- Considérations macro-économiques et développement local
 - L'étude des liens entre croissance économique / investissement dans les infrastructures est le sujet qui suscite habituellement le plus de controverses. Il s'agit de déterminer si la croissance constatée sur un territoire donné correspond à une création d'activité nouvelle ou à un transfert depuis d'autres zones. La méthode Jean Poulit (cf ci-dessous) aborde cet aspect.
- Réseaux de transport et effets d'agglomération
 - Le présupposé est que la concentration des hommes et des activités, notamment due à la densification des réseaux de transport, entraîne des gains économiques. La concentration peut également avoir des effets négatifs dont il faut tenir compte
- Les modèles LUTI (Land-Use Transport Interaction)
 - Le modèle LUTI relie l'évolution du territoire et du trafic. Il permet de calculer la répartition du trafic sur la base des prévisions d'occupation des sols (localisation des habitants, des emplois, prix de l'immobilier et du foncier, etc...)
- La prise en compte du trafic induit
 - Ce sont des méthodes en voie d'enrichissement car, autant il est facile de mesurer le gain de temps induit autant il est plus complexe de mesurer et de quantifier le trafic induit et la valeur ajoutée liée à de nouveaux trajets réalisés sur la nouvelle infrastructure

La prise en compte de certaines questions environnementales :

- Certains paramètres sont aujourd'hui ignorés ou sous-estimés : risques d'accident provoqués par les changements dans les sols ou dans la circulation des eaux, pollinisation permise par les abeilles, etc...

La méthode proposée par Jean Poulit propose une modélisation entre infrastructure et développement de richesse et de bien-être.



Partant du principe que le gain de vitesse permet de couvrir un espace plus grand, il élargit la « zone de chalandise » des usagers. Ainsi, alors que la portée moyenne des déplacements motorisés a progressé de 18% en Ile-de-France au cours des 25 dernières années, en province, les portées de déplacement se développent rapidement, à raison de 3% par an environ et les territoires couverts à temps de déplacement constant, progressent de 6% par an⁷.

Or, comme l'a montré Jean Poulit, l'impact économique de l'élargissement de l'espace de vie est fondamental : lorsque le nombre d'emplois commodément accessibles augmente, l'activité et l'emploi s'améliorent,

⁷ Cf. Jean Poulit, « Le territoire et les hommes », Bourin Editeur, 2005.

augmentant ainsi la richesse générée sur le territoire. Jean Poulit a théorisé cette **nouvelle forme d'énergie territoriale** par la mise en évidence de la formule « $d.V^2$ »⁸ mesurant la diversité des biens qu'un territoire irrigué par un système de transport offre à ses résidents.

En nous appuyant sur ces différents modèles, il semble utile d'évaluer rétrospectivement l'impact de certaines infrastructures sur le territoire. Fallait-il les faire ? Ont-elles apporté au territoire ? Ont-elles créé de la richesse ? Du service environnemental ?

Le cas analysé est celui de l'autoroute A.89

Cette autoroute transversale a été conçue comme un puissant outil de désenclavement du centre de la France, relié jusqu'alors uniquement à Paris, et de liaison plus rapide entre les deuxième et sixième aires urbaines de France que sont Lyon et Bordeaux. Son nom commercial est de ce fait **La Transeuropéenne**. Elle est surnommée l'« Autoroute des présidents » car elle traverse les fiefs de plusieurs présidents de la République, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac et François Hollande, et elle passe à proximité de celui de Georges Pompidou. Longue de près de 500 kms, elle a nécessité un investissement de près de 4 milliards d'euros. Alors, caprice politique ou nécessité économique et territoriale ?

Commencée en 1999, l'A.89 a été ouverte à la circulation en 2003 pour les premiers tronçons.

Mettant le $d.V^2$ en application, Jean Poulit a conduit une étude afin de mesurer l'impact de l'ouvrage sur le territoire en suivant l'évolution de trois critères : la TVA, l'emploi et la TVA par emploi. Ainsi, sur l'aire de référence concernée (Aquitaine, Auvergne et Limousin), la TVA brute (euros 2000) est passée de 18 milliards d'euros en 1999 à près de 21 milliards en 2006. Sur la même période, l'emploi est passé de 1,91 millions sur la zone à 2,03 millions et la TVA par emploi a fait un bond de 9400 à 10200. Par ailleurs, pour les territoires situés à moins de 20 mn d'un échangeur autoroutier, Jean Poulit a chiffré la création de valeur annuelle à 227,56 € et de 203,27 € pour les territoires situés entre 20 mn et 40 mn d'un échangeur. Cet exemple de l'impact d'une infrastructure dans une zone très rurale montre la corrélation existante entre suppléments de salaires ou de PIB et suppléments d'utilité des destinations accessibles. Un autre effet induit par cette infrastructure est l'ouverture de l'accès à de nombreux espaces naturels. La présence de destinations à vocation de « loisirs verts » particulièrement nombreux sur cette autoroute, accroît de fait la « performance naturelle » du territoire.

3. des rapports d'étonnement... détonants

Face à l'expertise et aux évaluations socio-économiques savantes, pour le candide comme pour l' élu national averti, le constat est le même : quelle est la logique du système ? quelle est la cohérence globale ?

3.1 Le regard du candide

Les retours sur expériences cités précédemment montrent à l'évidence la pluralité des obstacles à surmonter pour faire aboutir un projet de ligne ferroviaire et plus encore le réussir « dans la ligne » des

⁸ Ibid. Le terme « d » traduit la densité d'occupation du territoire en biens convoités (emplois, actifs divers, espaces naturels). V^2 correspond au territoire couvert par le déplacement (carré de la vitesse)

objectifs initiaux. Dans ces conditions, vouloir associer la construction d'une ligne ferroviaire à l'émergence de nouveaux territoires ne risque-t-il pas d'apparaître comme une vision quelque peu utopiste ??

Tout d'abord, je m'interroge sur la notion de territoire. Pour un candide, la notion de territoire implique des frontières, au niveau national, avec tous les attributs de la « souveraineté ». Donc parler de territoire en infra national suppose d'adopter un autre regard habituellement bien délimité par le cadrage des attributs de la souveraineté nationale (Etat, gouvernement, culture, langues, et... monnaie.....) et d'identifier ce qui fait sens en terme d'appartenance collective à un même « territoire », dès lors que celui-ci n'est plus tracé par des « frontières » géographiques.

Selon des références déjà citées, « un territoire est une portion d'espace appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux ». Pour moi, le sentiment d'appartenance à un territoire est primordial, (d'autres parlent « d'appropriation territoriale ») et présente comme tout sentiment d'appartenance une contrepartie « négative /positive » ou d'opposition dans une expression de « défense du territoire ».

Un projet quel qu'il soit, porte en lui les deux faces : une mobilisation « pour », une mobilisation « contre ».

Aussi la question posée sur l'émergence de nouveaux « territoires » par la construction d'une ligne ferroviaire me semble porter en elle-même un paradoxe : vouloir créer un ensemble précisément en créant des lignes de partage géographique. La ligne ferroviaire trace des frontières entre les « territoires » : ceux qui seront « épargnés ; ceux qui risquent d'être « coupés en deux » et ceux qui seront rapprochés ; les villes qui seront desservies et celles qui ne le seront pas. Mon vocable est volontairement provocateur, je sais bien que la réalité n'est pas aussi simple, mais je m'intéresse avant tout à la perception du projet par les habitants du « territoire ».

Mon sentiment est que le projet de construction d'une ligne ferroviaire est avant tout un projet de passions. Un peu comme un trésor que chacun veut sien : la bataille est rude. Mais un tel projet est aussi bien vécu comme une agression que comme un bien. C'est à mon sens toute l'ambivalence du projet : être un objet de « détestation » que l'on rejette et un objet de « convoitise » que l'on veut s'approprier.

Le projet même de ligne ferroviaire peut être interprété, dans une vision maximaliste, comme étant antagoniste de la notion de territoire. La ligne va tracer une nouvelle géographie, de nouveaux habitats, une reconfiguration de l'espace. Peut-on pour autant parler de l'émergence de nouveaux territoires ?

Si on considère que le territoire se définit par la notion d'appartenance, peut-on considérer que la création d'une ligne ferroviaire favorise le sentiment d'appropriation territoriale ? Le projet donne indiscutablement un nouveau sens à cette appropriation territoriale, mais les enjeux sont bien plus forts que des configurations spatiales (pôles urbains, campagnes...). De surcroît, de la « concertation », qui me semble plutôt un champ de bataille, ne naît pas forcément un nouveau territoire.

En effet, chacun, et je pense ici notamment aux collectivités, pense et agit en vue de préserver « son territoire » et la capacité d'opposition ou de captation est vive. Et les forces en présence sont nombreuses : publiques, à plusieurs niveaux (État, Région, départements, intercommunalités, communes...) ; privées (individus, en action personnelle ou regroupées notamment sous forme d'association de « défense », et/ou militantes). C'est du moins ce qu'il m'apparaît à la vue des présentations des différents projets, qu'il s'agisse de projets aboutis ou non. Or les exemples donnés me laissent plutôt penser que les enjeux – de

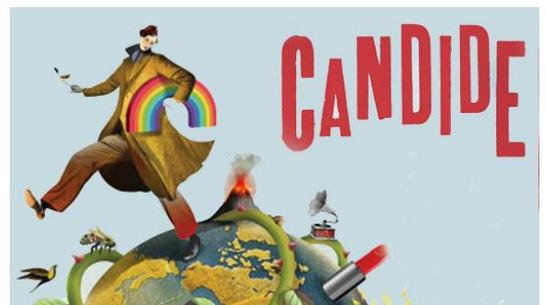
pouvoir politique, (locaux, régionaux,...), de poids économique et financier, d'attraction sociale... - sont tels qu'ils conduisent à une guerre fratricide entre les différents élus ou intérêts des collectivités. Les associations peuvent effectivement être montrées du doigt comme des empêcheurs d'avancer, et nul doute qu'elles jouent un rôle essentiel (frein ou générateur de débats ?), mais elles ne peuvent être les seuls boucs émissaire des « flop ten »....

Ainsi, pour un candide pensant aborder cette question de « développement des territoires » avec en tête des logiques de développement national construit, - vision naïve sans aucun doute - les exposés, qui ont mis en relief la puissance des enjeux et donc des antagonismes, laissent place à un désenchantement certain : le sentiment est plutôt celui d'un morcellement des intérêts publics et privés non forcément convergents ni avec les objectifs de départ ni avec les modes d'organisation individuelles et collectifs du nouveau territoire qui est censé émerger...

Si on revient à la notion « d'appartenance », socle du territoire, comment peut-on combiner le temps du projet ferroviaire, dont chacun s'accorde à constater toute la longueur et la complexité, et le temps de l'émergence de nouveaux territoires ?

En effet si la concertation est rude, elle cède nécessairement la place, - situons nous dans la perspective d'un projet réussi

-, à la construction de cette ligne ferroviaire. C'est à ce moment effectivement que l'on peut réfléchir à la concordance de temps entre la ligne ferroviaire et l'émergence d'un nouveau territoire. Pour moi, le socle social est la première pierre de l'émergence d'un territoire. Les politiques foncières, d'urbanisme, mais aussi de construction de transport (autoroutes.) façonnent bien sur le territoire, selon des orientations qui peuvent ne pas être en convergence avec les options des projets ferroviaires de départ. Mais il s'agit là de considérations endogènes au projet. Là n'est pas mon propos, ce qui m'intéresse c'est le décalage générationnel pouvant exister entre ceux qui ont porté le projet – durant 30 ans ! - et ceux qui vont le vivre...



Le nouveau territoire ne se construit qu'avec les générations suivantes. Qui ne sont plus nécessairement habitées par les mêmes passions, et qui ne vivent pas nécessairement les mêmes modes d'organisation de vie (famille, gestion du temps personnel et du temps professionnel...) il se peut que la réalité économique et sociale soit fondamentalement différente de celle imaginée par les concepteurs des projets : regardons l'impact des nouvelles technologies, et ses impacts à tous niveaux. Aujourd'hui de nombreux salariés adoptent le télétravail. La construction des LGV permettant de rapprocher le domicile du lieu du travail n'est-elle pas remise en cause par ces nouveaux modes d'organisation du travail ?... Mon propos est là aussi provocateur, mais il s'agit de changements profonds impactant de façon décisive l'ambition des projets de transport. Citons également l'université qui propose de plus en plus fréquemment des vidéos d'enseignement à distance. La présence n'est plus ni obligatoire ni le seul lieu d'apprentissage...

Pour terminer sur ce propos, j'ai été frappée par la différence apparente de priorité accordée aux débats court terme, - âpreté de la concertation - et la part toute relative de vision prospective sociale. Pourtant la construction d'une ligne ferroviaire, même intégrant les questions environnementales, n'est pas et ne peut pas être qu'un seul débat technico politique...

Autrement dit, l'émergence d'un territoire est tributaire aussi d'une permanence de l'action et d'une concertation « intergénérationnelle ». A la dimension temporelle du projet, et de sa mise en œuvre se superpose la dimension temporelle des acteurs. Que faut-il inventer pour assurer une continuité des enjeux, des engagements et favoriser ainsi l'émergence des nouveaux « territoires » ?

Quel est le fil d'Ariane ? Je ne l'ai pas identifié...

3.2 La perception d'un élu

Verbatim : le "post Facebook" de Gilles Savary, publié le 24 octobre 2013 :

Gilles Savary est député socialiste de la Gironde depuis juin 2012 ; à l'assemblée nationale, il est membre de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire ; il a également siégé au conseil régional d'aquitaine de 1998 à 1999 sous la présidence Rousset.



« Cette semaine, j'ai acquis la conviction que le TGV rend fou !

Mardi je prends connaissance sans surprise d'une interview d'Alain Rousset dans "Sud-Ouest " déclarant que les deux lignes LGV vers Toulouse et L'Espagne se feront à la même date, avant 2030, contrairement aux arbitrages du Premier Ministre, sur les conclusions de la Commission Mobilité 21.

Le même jour je lis dans "Le Monde" que la SNCF dévalue ses actifs TGV car le modèle économique du TGV est révolu! Mardi soir, je préside un débat au Palais Brogniard dans lequel Jean Pierre Farandou, dirigeant de la SNCF déclare que, partout dans le monde, le modèle TGV est invendable et s'effondre. Il le déclare "mort" au profit de modèles low price à haute qualité de service !

Mercredi matin, au Sénat, le patron de RFF déclare que la reconquête des capacités du réseau classique est la priorité absolue, et que sa dette se dégradant, il attend la réforme ferroviaire qui interdira à RFF de s'endetter pour de nouvelles LGV. Le soir, le Ministre des Transports confirme l'annonce d'Alain Rousset la veille !

Et enfin nous votons en Commission parlementaire un Traité franco-italien pour la réalisation du tunnel Lyon Turin, soit 26 milliards d'euros d'aujourd'hui sans compter le contournement ferroviaire de Lyon. Le tout avec des annonces de subventions européennes à 40 % promises partout en France et auxquelles le budget européen pour 7 ans et 28 pays ne suffirait pas ! Sans doute a-t-on trouvé récemment un nouveau gisement d'euros ?

C'est la France ! Un jour fauchée, un jour prodigue comme au temps de sa splendeur. Il faut y croire ! ».....

Sans commentaire...

4. en forme de conclusion provisoire...

La réflexion a produit quelques recommandations clefs pour l'avenir dans différents domaines :

- **donner toute sa place à l'utilisateur** : la question n'est plus seulement celle du temps affiché pour rallier telle destination, mais bien par exemple du rapport coût/avantage et celle de la régularité. Autrement formulé, au-delà de la performance, celle de la qualité : quel prix consentir pour accomplir telle distance, et pour quelle clientèle ?
La réalisation des grands nœuds ferroviaires inscrits dans le rapport de la commission Mobilité 21 a pu avancer. La question de la régularité a donc été fortement améliorée, compte tenu de la réduction des « goulots d'étranglement ».
- **mailler le territoire** : l'implantation des lignes est à penser globalement en termes de lignes de desserte locale type TER et aussi en transport type tram-train ou bus de rabattement. Les projets doivent être conçus en termes de systèmes nouveaux d'organisations multimodales et non pas en termes de liaisons point à point.
- **contribuer à l'égalité des territoires** : le maillage déjà important du territoire conduit maintenant à s'intéresser aux liaisons à faible rentabilité interne : mais la condition est de produire à un niveau géographique interterritorial un projet de territoire d'accompagnement porté par une intercommunalité de projet de grande ampleur ou par le Conseil Régional référent.
- **renforcer l'engagement environnemental** : l'infrastructure doit s'accompagner non seulement de la restitution des zones protégées, mais produire un bilan environnemental en termes de milieu sensible et de biodiversité, par restitution ou compensation, supérieur au double de l'état initial. L'idée est de justifier l'effort collectif consenti sur le plan financier et en termes de mobilisation des acteurs et des territoires, par un véritable investissement durable.
- **améliorer les aménités** : les territoires desservis doivent améliorer leur capacité de préserver l'environnement, mais aussi valoriser leur potentiel touristique et leur offre d'aménités. Les deux objectifs étant souvent contradictoires, cela suppose un projet de territoire abouti.
- **construire une gouvernance territoriale intégrée** : la gouvernance des projets serait confiée par l'Etat à une collectivité régionale, dans le cadre inter-régional, le Préfet de la Région de référence d'infrastructure étant chargé du respect des engagements de l'Etat et du contrôle du bon avancement du projet avec RFF.

Ce dispositif exigeant repose sur le pari d'une chaîne de décisions plus intégrée :

- . priorisation d'un projet de nouvelle desserte dans le cadre d'un schéma européen d'aménagement du territoire ;
- . accord Etat-opérateur-région et Europe sur le calendrier de mise en œuvre (les agglomérations étant parties prenantes de cet accord).

La perspective catastrophique, à éviter, serait celle d'un territoire desservi à forte proximité des grandes zones urbaines dont l'incapacité à s'organiser serait d'autant plus mise en lumière que les enjeux auraient nécessité un fort projet de territoire.

Les effets spontanés d'une desserte décidée pour des raisons de rentabilité interne sont réels, mais ne constituent pas un modèle :

- apport d'habitants nouveaux, à la recherche de l'avantage pécuniaire différentiel entre loyers et coûts de transports ;
- hausse de l'immobilier, émergence de programmes neufs ;
- aménagements mixtes bureaux-logements autour des gares, équipés sur un mode multimodal ;
- maintien d'activité à dominante tertiaire ou tertiaire supérieur de type back-office ;
- dans une hypothèse d'accroissement de trafic, création de fréquences nouvelles à tarif élevé dans les heures de pointe et augmentation du prix des abonnements ;
- développement du trafic automobile du type domicile-gare.

Malheureusement, ce scénario catastrophe existe : VENDOME en Loir et Cher a fêté en 2010 son vingtième anniversaire avec une desserte à 42 minutes de PARIS, par la dissolution du syndicat mixte porteur de la zone d'activité à côté de la gare. Il est vrai que ne s'y étaient installées que quelques entreprises locales en quête de m² bon marché... A noter cependant l'installation à VENDOME d'un back-office de l'assureur MONCEAU-ASSURANCES et aussi le développement des centres de recherche de BEL et THALES, sur la base d'implantations historiques de sites de production qui n'auraient laissé comme héritage que des bâtiments vides si la LGV n'avait pas facilitée l'implantation de cadres intermédiaires. Cette évolution spontanée n'a pas que du négatif donc... et a pu être maîtrisée et heureusement orientée dans des centres à plus forte capacité de dynamisme, d'ingénierie et de moyens.

Un tel processus nouveau de décision et de gouvernance est extrêmement complexe et sélectif. Malgré cette exigence, la carte des nouvelles dessertes du milieu du XXIème siècle pourrait aisément s'orienter vers la complétude des liaisons actuelles :

- engagements internationaux Espagne (Catalogne), Italie
- aménagement du territoire Bretagne – Provence Côte d'Azur

Certes ces liaisons seront réalisées pour le très long terme à venir, d'autant plus qu'elles s'inscrivent sur des itinéraires ou des routes majeures et historiques.

S'il faut rechercher la réversibilité, c'est surtout dans l'évolution des fréquences, des dessertes... Ceci est d'autant plus nécessaire que les mobilités vont évoluer, en modalité et en intensité. A cet égard, rien n'est plus frappant de constater aujourd'hui l'échec des observatoires mis en place au moment de la construction des lignes, alors qu'ils doivent être le lieu de ces propositions d'évolution.

La question est donc posée d'autres types de liaison, de séjours touristiques et aussi d'aménagement du territoire. Mais qui va payer ?

PARTIE 2 : ET MAINTENANT EN 2033, COMMENT ALLONS NOUS FAIRE ?

Dans la période 2013/2033, le paysage politico-administratif français n'a guère évolué. Tous les 5 ans, les gouvernements successifs de tous bords, ont annoncé la simplification, la rationalisation du mille-feuille institutionnel à la française sans y parvenir : il y a toujours près de 30 000 communes, quinzaine de régions, centaine de départements, quelques centaines d'intercommunalités, dizaines de métropoles, pôles métropolitains, SCOT, InterSCOT, pôles d'équilibres, et autres objets institutionnels.... mais en fait, **la bonne surprise est venue du millefeuille lui-même qui a fait sa mue...tation...**

Les travaux de Philippe ESTEBE qui, dès 2013, écrivait qu'il serait temps d'imaginer des territoires qui cesseraient de demander à la fois plus d'autonomie et plus de protection, et qui accepteraient de reconnaître et d'affirmer leur contribution aux enjeux nationaux (« sortir du bocal du local »), ont été largement entendus grâce au vecteur puissant de diffusion que représente désormais le réseau des auditeurs de l'IHEDATE...

Les territoires se sont saisis de leur destin et, dans un mouvement de décentralisation, abouti. Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ont atteint un niveau de maturité et une qualité de coopération jamais atteints jusqu'alors, les collectivités comprenant leur rôle pour la compétitivité et la cohésion de la nation, l'Etat reconnaissant aux territoires la capacité de mobiliser des projets stratégiques de développement qui s'inscrivent dans des chaînes de valeur mondiale étirées. On peut dire qu'enfin, des relations de relative confiance et de coopération constructive se sont installées.

Les conférences territoriales de l'action publique mises en œuvre en 2015 sont devenues après bien des difficultés d'installation, les lieux de pilotage stratégique et de coopération interterritoriale au niveau régional où se négocient et se concluent les accords de partenariat entre toutes les parties prenantes sous forme de conventions collectives de développement territorial adossées au calendrier européen.

Dans ce contexte, et pour revenir à l'intention de générer des projets territoriaux partenariaux efficaces pour le développement à partir des grands projets d'infrastructures, l'opérateur national s'est saisi du rapport d'évaluation des dispositifs de coopération accompagnant la réalisation des grandes infrastructures, en a retenu les recommandations et tente de les mettre en application dès la décision prise de relancer le programme de grandes infrastructures.

1. des évolutions sociétales aux progrès technologiques...

ou les facettes multiples d'une réflexion prospective sur grand projet d'infrastructure et ses interactions avec le territoire en 2033...

1.1 Comment concevoir les infrastructures de transport en 2033 ? un peu de prospective et d'utopie...

La conception des grandes infrastructures de transport semble une insoluble question : comment imaginer aujourd'hui des infrastructures majeures, au caractère de réversibilité tout au fait marginal, supports des usages des générations futures pendant des décennies, voire siècles ?⁹

().

Comment concevoir ces projets avec nos référentiels actuels de pensées et d'évaluation socio-économique ? Comment peuvent-ils répondre aux besoins des territoires, aux différentes échelles, voire favoriser l'émergence et accompagner un projet de territoire ?

Une approche prospective est une obligation impérieuse. C'est déjà globalement fait avec des démarches de prospective territoriale ou exploratoire et la mise en évidence de "futurs possibles" à partir d'hypothèses d'évolution du territoire. Mais quelles seront les évolutions sociétales demain, le modèle de société, qui influenceront sur les besoins et les pratiques de mobilité ?

Potentiellement nombreuses et de natures très diversifiées, certaines peuvent être objectivées, voire modélisées, quand d'autres sont plus diffuses et difficiles à appréhender dans la dimension réelle qu'elles pourraient représenter à l'avenir, car elles interrogent les valeurs et imaginaires collectifs ou individuels ainsi que leurs modes de représentation.

En tout état de cause, il est indispensable de les recenser et intégrer dans une démarche prospective, pour tenter d'approcher les besoins des territoires et la façon de concevoir demain des infrastructures de transport.

Comment les hommes bougeront ils demain ?

Le vieillissement général de la population occidentale, voire une certaine paupérisation des seniors des classes moyennes par rapport à la génération actuelle, peuvent influencer à l'avenir les comportements de mobilité d'une partie importante de la population.

De même une hausse généralisée des coûts de l'énergie, et donc des transports peut amener à une sélectivité et une diminution globale de la mobilité.

Il est par ailleurs difficile d'anticiper l'importance future des nouvelles formes de mobilité apparues au début du XXIème siècle (covoiturage, auto-partage, taxis collectifs,...), la voiture individuelle ne représente clairement plus un signe extérieur de richesse et de liberté, au contraire, elle signifie désormais pour beaucoup coût et contrainte.

⁹ Ainsi la ligne ferroviaire transalpine et le tunnel franco-italien du Mont-Cenis qu'on envisageait de remplacer au début du XXIème siècle par le projet ferroviaire Lyon – Turin évoqué plus haut, ont été inaugurés en 1871...

La généralisation de la révolution numérique et le renforcement de la société virtuelle avec le développement massif de nouvelles e-formes de travail, d'échanges et de consommation, contribueront aussi à bouleverser les comportements en termes de mobilité physique des personnes.

Conjuguée avec une désynchronisation accentuée des rythmes de vie, aux limites floues, la priorité demain sera à l'hybridation et à la variabilité dans le temps et dans l'espace, aux différentes échelles. Les maîtres mots peuvent être alors encore plus qu'aujourd'hui : maillage, adaptabilité, intermodalité et multimodalité.

Dans quel(s) modèle(s) de société ?

La société sera vraisemblablement encore plus diversifiée, plurielle et cosmopolite qu'aujourd'hui.

Une inconnue majeure est la place que représenteront demain des mouvements émergents aujourd'hui, mais qui rencontrent des résonances fortes dans la société dans un contexte de crise globale, économique, sociale, environnementale, mais aussi de valeurs et de sens.

Il s'agit notamment des mouvements « slow city », « slow food »,...qui invitent à ralentir la vie, prendre le temps, retrouver le sens, le goût... (« Du bon usage de la lenteur » de Pierre Sansot), ou ceux de la « simplicité volontaire », ou « sobriété heureuse » (Pierre Rabhi), l'art du peu, l'être plutôt que l'avoir,...

Plus globalement le concept de décroissance, qui vise notamment à Réduire, Relocaliser, Réutiliser,...engage radicalement à un changement de paradigme, comme le proposent Serge Latouche, Paul Ariès, Hervé Kempf...

Se déplacera-t-on alors toujours plus loin, toujours plus vite, toujours plus souvent, pour toujours moins cher ? et pourquoi faire ??

Ou un autre modèle est-il partiellement envisageable autour d'une « économie circulaire structurée autour du local et des circuits courts » (Jean Viard), qui nécessiterait alors moins de massification des flux de voyageurs, de marchandises.

Economie circulaire versus économie fossile ? Économie collaborative versus économie de la propriété ? Société à la fois individualiste et à la sociabilité renforcée ?

« Le local fait sens dans l'imaginaire collectif » (Jean Viard) La relocalisation des modes de production et de consommation fait sens. Quelle sera sa place dans la société de demain, avec quels impacts sur les pratiques et besoins de mobilités des individus ?

Cela signifierait peut-être alors de privilégier l'agilité versus la rapidité, avec comme corollaire la fin des mégaprojets et du mythe de la grande vitesse.

Et le territoire dans tout cela ?

Dans ce contexte, comment ancrer un projet d'infrastructure à un territoire fluide voire liquide, et lui donner sens pour le territoire ?

Nécessairement avec modestie et humilité, en écoutant le territoire et l'expertise d'usage croisée des citoyens, usagers, habitants, responsables politiques,... complémentaire de l'expertise savante des ingénieurs. En identifiant les spécificités du territoire, ses atouts et faiblesses, ses projets particuliers voire ses envies exprimées ou non.



Très certainement aussi en modifiant et assouplissant les procédures actuelles qui figent un projet dans son dossier d'utilité publique et obèrent son adaptation ultérieure à un territoire qui a, lui, évolué depuis la conception du projet, voici de nombreuses années, voire décennies.

En travaillant également de manière volontariste et novatrice sur la notion d'adaptabilité du projet d'infrastructure - pour ne pas évoquer la question de sa réversibilité éventuelle - pour qu'il vienne à la fois desservir et servir le territoire.¹⁰

1.2 Des concurrents pour la grande vitesse

Les problématiques temps et de territoires sont des marqueurs forts des projets d'infrastructures structurantes telles que la LGV. En effet, une des caractéristiques principales de ce type de projet réside dans une quasi-contradiction: "résoudre les besoins actuels de vitesse de déplacement dans plusieurs décennies et dans un territoire en mutation". Cette demande soulève naturellement plusieurs interrogations : Quelle sera la demande future des usagers? Gagner du temps? Prendre son temps?

En d'autres termes, nos modes de vies dans 30 ans s'inscriront-ils dans une tendance à l'accroissement de la demande de déplacement de longue distance comme le laisse augurer le concept de "village européen" ? Et dans ce modèle, les déplacements virtuels ne seront-ils pas préférés aux déplacements physiques ? Télétravail, vidéoconférence, manipulation à distance des machines. Comment les inventions vont-elles bouleverser les modes de déplacement?

La montée de certains mouvements « alter vitesse » atteste d'une inquiétude croissante face à cette nécessité de vitesse qui s'infiltré dans tous les domaines, du travail à la vie quotidienne. Comme si cette vitesse était plus subie que voulue. Ces mouvements comme le slow food, la simplicité volontaire ou le slow city s'insurgent contre un rythme qu'ils ne veulent plus suivre, ils prônent la lenteur retrouvée : lenteur de vivre, de manger, de circuler, de se rencontrer, ainsi que la reprise en main de son temps, et l'arrêt de la vaine course contre le temps.

Proches des mouvements écologistes, qui luttent contre une productivité à outrance, et proches de l'altermondialisme qui lutte contre un capitalisme concurrentiel acharné et exponentiel, ces organisations, qui restent encore relativement marginales, répondent à un besoin de ralentir que l'on sent croissant, aux vus du succès mondial de l'Eloge de la lenteur de Carl Honoré (éd Marabout).

Le mouvement Citta slow, est associé à Slow Food, mais axé sur la logique urbanistique et mode de vie dans la ville. Citta slow, dit aussi Slow city (villes lentes) est un réseau de villes qui s'engagent à améliorer la qualité de vie de leurs citoyens, en particulier vis-à-vis de l'alimentation. Les villes lentes adhèrent à une série de directives internationales en vue du développement de lieux plus agréables à vivre pour leurs habitants : blocage de la circulation dans le centre-ville un jour par semaine, adaptation des politiques d'aménagement afin de maintenir le patrimoine de la ville...

¹⁰ La réversibilité a ainsi été illustrée dans le passé par la reconversion d'une petite partie du réseau des VIFL voie ferrées d'intérêt local, qui comptait plus de 20 000 km, voici un siècle, dans les années 1930, en vélo routes et autres voies vertes maillant le territoire pour les modes doux, en complément des autres modes routiers et ferroviaires.



Elles s'attachent à sauvegarder les produits traditionnels, en créant des lieux et des occasions facilitant le contact direct entre les consommateurs et les producteurs de qualité. Vivre dans une ville lente, en citant le Manifeste du projet : « est une façon d'être, un trait distinctif pour mener la vie quotidienne différemment par rapport aux habitudes courantes, une façon plus lente, certes, moins frénétique, productiviste et rapide, mais sans doute plus humanisante et plus écologique, plus solidaire avec les générations présentes et futures, plus respectueuse du local dans un monde toujours plus global. Aujourd'hui le réseau Citta slow est répandu en Italie, au Brésil, au Royaume-Uni et présent également en France.

Du point de vue de l'écologie, la compréhension scientifique des évolutions climatiques permet désormais de montrer sans équivoque que les changements liés au réchauffement global sont déjà en cours. En Europe de l'Ouest, ce réchauffement pourrait correspondre à une augmentation comprise entre +1°C et +3°C avec de lourdes conséquences sur les territoires : modification des températures moyennes et maximales, intensification des zones de précipitations ou au contraire des zones de sécheresse, modification des écosystèmes, des paysages, des systèmes agricoles, plus grande fréquence des événements climatiques extrêmes, pression démographique plus forte des pays du Sud...

Avec la focalisation des efforts sur l'effet de serre, l'électricité nucléaire sortira probablement grande gagnante de la bataille du mix énergétique. Cela voudrait-il dire que le rail va enfin prendre sa revanche sur sa rivale la voiture (environ 75% des déplacements en 2013)?

Depuis une dizaine d'années, la croissance de la mobilité locale se ralentit : la mobilité urbaine (à l'intérieur des agglomérations) est très stable ; celle des échanges locaux non urbains (entre le périurbain et la ville ou sa banlieue, internes au périurbain,...) s'accroît d'un peu plus de 1 %/an.

Après avoir crû fortement de 1 à 2 % par an pendant des années, pour la première fois, la mobilité à longue distance (de plus de 100 km) des Français décroît en 2012. La baisse est marquée pour les allers retours dans la journée (- 10 %), segment sur lequel se place le TGV. Les parts des différents modes de transport varient peu, la voiture demeurant de loin le mode le plus utilisé avec près de 70 % des voyages et 40 % des kilomètres parcourus. Le train est davantage utilisé par les habitants des grandes agglomérations ainsi que par les plus jeunes. (Source : Commissariat général au développement durable Observations et statistiques n°463 de novembre 2013)

Grâce à une coopération mondiale en matière de régulation des prix de l'énergie, les progrès techniques permettraient cependant de diminuer fortement les émissions de CO2. Ce scénario est celui dans lequel le trafic TGV connaîtrait la plus forte croissance, supérieure au triplement, en raison notamment de la limitation des vitesses moyennes sur route et du bon positionnement du TGV dans l'offre de transport collectif à longue distance.

Très probablement non! En 2030, la voiture sera très certainement un automate électrique mobile sans conducteur (les premiers tests ont été menés en 2010 aux Etats-Unis), mais pas forcément un véhicule

individuel et il n'y aura presque plus d'embouteillage! Les autoroutes seront des infrastructures robotisées où les voitures seront téléguidées et les flux seront gérés automatiquement quasiment comme pour le chemin de fer qui lui sera marginalisé...

Enfin non! La croissance ne sera pas au rendez-vous (environ 1%/an de 2010 à 2025), la R&D en souffrira les innovations ne seront pas réalisées !

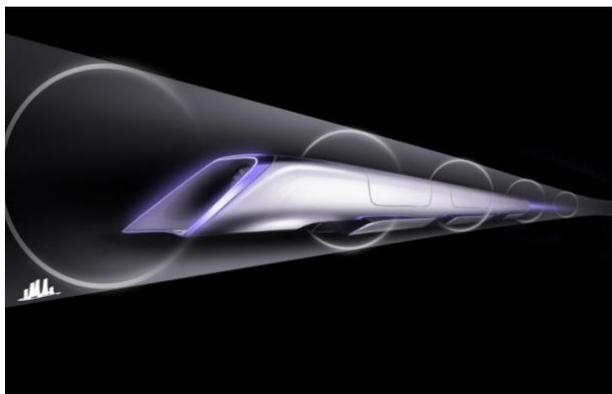
En hypothèse réaliste, la France de 2030 sera sans doute un territoire dominé par les métropoles, dont les LGV constitueraient le liant territorial. Dans ce contexte, les acteurs des infrastructures structurantes auront-ils le leadership sur les projets de territoire?

Ou le Chrono-aménagement (le maintien de la mise à distance-temps des territoires) s'imposera-t-il comme outil clé des projets de territoire et avec quelles conséquences pour les acteurs de la grande vitesse?

1.3 Un peu de science-fiction : un nouveau mode de déplacement mondial et révolutionnaire

Alors que nous entrons dans une nouvelle ère en matière de transport et particulièrement dans la réduction des distances à l'échelle mondiale, ce nouveau mode de transport révolutionnaire dénommé « Hyperloop », devrait relier Los-Angeles à San-Francisco en moins de 30 min. Propulsé comme une balle de fusil, c'est 551 kilomètres à plus de 1.102 km/heure, soit 2 fois plus rapide qu'un avion.

Et ce n'est qu'une première étape pour ce « prototype », on envisage déjà des trajets New York-Los Angeles en 45 minutes ou New York-Pékin en 2 heures ! L'objectif est de créer un véritable mode de transport irrigant les territoires et pays à vitesse supersonique. « Ce que l'on veut, c'est un système sans accidents, au moins 2 fois plus rapide qu'un avion, alimenté par l'énergie solaire, et flexible, c'est-à-dire qui parte dès que vous arrivez, donc sans attente ni horaires précis ».



Voilà à quoi devrait ressembler le transport du futur ! Imaginez un tube sous vide, de quelques mètres de diamètre seulement, reliant les deux villes, dans lequel se déplacent des navettes ou des capsules cylindriques hermétiques suspendues par lévitation magnétique. Chacune logeant un nombre limité de personnes, elles sont propulsées dans le tube grâce à un système électromagnétique, aussitôt chargées. Ce système ne nécessiterait pas de rails. De l'air sous haute pression serait inséré entre les parois du tube

permettant aux capsules de se déplacer sans aucune friction, empêchant ainsi tout risque de collision entre elles. "Il ne peut ni s'écraser, ni dérailler".

L'Hyperloop : plus rapide qu'un avion, silencieux, bon marché, sûr, électrique et écolo...

1.4 De nouvelles formes d'usage et d'appropriation collective : « Mon hall à moi ! »

Mercredi 6 mai 2033

L'esplanade de la gare Patabiau est occupée par les riverains. Le temps est radieux. Magnifique même. Les rayons de soleil illuminent la grande baie vitrée et viennent réchauffer le hall qui commence à s'animer. Comme chaque première semaine du mois, la gare est investie par les habitants – citoyens ordinaires – qui assurent l'animation du lieu en relation avec la municipalité.

Ce mercredi 6 mai 2033 a donc lieu le premier festival des musiques occitanes. La sono est installée par des bénévoles encadrés par des professionnels mis à disposition par la municipalité. Le contrat qui lie en effet le collectif de citoyens et la ville prévoit des coopérations non monétaires.

La cinquantaine d'habitants a pris le contrôle de l'espace et domine du haut de l'estrade tous les curieux venus superviser le montage de la scène. Des groupes d'adultes se relaient pour assurer la garde des enfants. Chacun semble à sa place et savoir ce qu'il doit entreprendre. Malgré la fatigue qui se devine sur le visage des plus actifs, tout se passe dans une ambiance chaleureuse et conviviale. Encore quelques branchements et tout sera prêt pour accueillir le groupe phare du moment : **les Fabulous Estebous**.



La gare Patabiau est à ce moment totalement transformée en scène musicale, ouverte sur la ville, et confiée à l'attention bienveillante des citoyens.

Sur fond de musique électrique, les spectateurs arrivent progressivement. Des adolescents les accueillent et les orientent vers les places encore disponibles. D'autres proposent des boissons fraîches et des friandises. L'argent récolté financera le voyage d'étude en Pologne prévu en fin d'année. Il ne reste que quelques centaines d'Atlas – la nouvelle monnaie mondiale qui s'est imposée à la sortie de crise en 2020 – à récolter pour boucler le budget.

Il faut revenir 7 ans en arrière pour comprendre ce qui se joue en ce 6 mai 2033. En effet, le 25 juillet 2025, les citoyens organisés au sein de l'association « Un rail duraille » ont contesté le bien-fondé de l'attribution de sommes colossales pour l'entretien des halls de gare. Face au géant Netolia, titulaire du marché, l'association a fait valoir que l'espace public pouvait être cogéré par les habitants et les pouvoirs publics. Ils ont demandé qu'une partie des sommes versées au géant du nettoyage et du « facility management » puissent servir des projets utiles socialement. Et contre toute attente, l'association a eu gain de cause ! Dans son Arrêt, la Cour Européenne du Droit des Contribuables a clairement indiqué la nécessité de réduire la sous-traitance à des entreprises – parfois immatriculées dans des pays de complaisance fiscale – au détriment de l'intérêt général.

Depuis cette date, les halls de gare sont investis la première semaine du mois par les habitants qui en assurent l'animation en concertation étroite avec les pouvoirs publics. Les sommes autrefois versées aux majors du nettoyage viennent abonder un fonds de participation géré par les habitants démocratiquement élus. Elles permettent l'organisation d'événements culturels et festifs qui concourent à la recréation du lien social. L'entretien des halls est assuré conjointement par des habitants et des entreprises locales mais sur

des bases tarifaires renégociées. Des clauses permettent l'organisation d'une concertation et d'une évaluation des travaux d'entretien réalisés.

Le Maire de la ville monte sur l'estrade et présente le programme de la semaine. Il invite les citoyens à présenter leur projet de programmation pour les mois à venir. Puis il laisse la place, sous un tonnerre d'applaudissements, aux musiciens. Le concert des Fabulous Estebous va démarrer. Tout est en place.

Cette nouvelle façon de penser la ville et de veiller sur elle rejoint celle exprimée par des auditeurs de l'IHEDATE 20 ans auparavant – en 2013 – dans le cadre d'un de leurs travaux ! Même s'ils sont nombreux à jouir d'une retraite bien méritée, il était nécessaire de leur rendre hommage dans cette présentation...

2. des évolutions des modes de faire et de gouvernance...

2.1 Acceptabilité sociale des projets d'infrastructures : ou comment peut naître ou renaître un territoire (suite) ?

Ce premier festival des musiques occitanes à la gare Patabiau est une belle illustration du renouveau de la mobilisation citoyenne qui s'exprime dans tous les domaines de la société et notamment en matière de projets de territoire. Quelles sont les évolutions majeures depuis 2013 à ce sujet ?

« Viser la reconnaissance d'un projet d'infrastructure, à quelque niveau que ce soit (politique, de son utilité ou de sa qualité) c'est identifier les parties prenantes dont les plus virulentes ne sont pas toujours les plus directement concernées. Il est important d'identifier le "vrai" public, lequel s'apparente le plus souvent à la majorité silencieuse. Pourquoi ne pas lui offrir de rentrer elle aussi dans un processus de territorialisation en levant les freins liés à la lassitude face aux différentes formes de concertations. » (cf ci-dessus)

C'est à cette question que les maitres d'ouvrages en charge des projets d'infrastructures réfléchissaient dans les années 2014-2015 tandis que la réforme radicale de la politique de la ville entraînait le développement de nouveaux collectifs citoyens issus des catégories sociales les moins représentées parmi les élus et au sein des instances participatives. Leur réflexion et leur expérience de vie permettaient d'envisager les questions soumises à concertation publique à l'aune d'une plus grande diversité d'enjeux. De nouvelles dynamiques de participation émergeaient, prenant en compte à la fois les enjeux de pouvoir, les inégalités et la conflictualité dans le débat démocratique. Forts de leurs premières réussites et grâce au développement de réseaux inter-quartiers, ils allaient commencer à investir une diversité de sujets à l'échelle de leur bassin de vie et bien au-delà. Un projet d'infrastructure par exemple, ne serait plus regardé uniquement sous l'angle de son impact écologique ou patrimonial défendu par certains mais aussi sous l'angle de son impact social, en matière d'emploi, de mobilité, de qualité de vie, interrogé par d'autres. Si les avis pouvaient converger, ils s'opposeraient parfois, obligeant à conduire de nouvelles études, à approfondir les débats.¹¹

11 Inspiré du rapport « Pour une réforme radicale de la politique de la ville : ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires. »

Marie-Hélène BACQUÉ, Mohamed MECHMACHE, Rapport au ministre délégué chargé de la ville, 9 juillet 2013, 97 p.
<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-participation-habitants.pdf>

Ces signes de renouvellement dans la délibération publique se sont cependant heurtés à une rupture dans la tradition politique française. Entre 2014 et 2022, la désaffection des citoyens pour les partis traditionnels a conduit à une présence massive de représentants de l'extrême droite dans les collectivités locales et au parlement. Pendant cette période, les débats sur le renouvellement du modèle démocratique ont largement occupé les sphères publiques et privées. Cet épisode et ses conséquences pour le pays ont généré un véritable sursaut national. Tant les partis politiques traditionnels que l'ensemble des citoyens se sont mobilisés pour renverser la donne et une recomposition profonde du paysage de la démocratie représentative s'est opérée.

En 2023, les élu-e-s sont de profils très divers, du fait de l'application stricte de la règle du non cumul des mandats, de la parité hommes-femmes, de la diversité générationnelle et de la diversité sociale. Chaque citoyen ne peut assurer plus de quatre mandats au cours de son existence. La citoyenneté et la responsabilité électorale sont de ce fait des matières fondamentales de l'enseignement scolaire depuis 2022. Enfin, les élu-e-s gouvernent avec des représentants tirés au sort (un quart de leur équipe). Ils bénéficient de formations - réflexions communes obligatoires pendant toute la durée de leur mandat construites sur les principes du croisement des savoirs et des pratiques, méthode développée par ATD Quart – monde depuis les années 2000. Ces évolutions ont permis une nette progression de l'efficacité des politiques publiques. Transversales, coordonnées, coproduites, soumises à l'évaluation de leurs bénéficiaires, elles ont permis un recul important des inégalités.

Comme l'ensemble des grandes réformes de société, les projets d'infrastructure bénéficient d'un nouveau cadre législatif. Une nouvelle loi acte l'obligation d'une concertation basée sur une représentation large de la société civile et apportant expertise ou simples éclairages dans des domaines variés et notamment en matière environnementale, sociale, économique, urbaine et culturelle. L'approche des années 2000, portant uniquement sur les questions d'usage de l'espace et d'écologie était trop réductrice au regard de la pluralité des enjeux liés à de tels projets. Différents moyens sont aujourd'hui proposés pour réunir les parties prenantes. Un appel à participation est largement diffusé auprès des collectifs citoyens. Un tirage au sort d'un panel représentatif de la diversité de la société permet de compléter l'équipe. La loi prévoit l'obligation de la mise à disposition des personnes par leurs employeurs pour les besoins des travaux, comme précédemment pour les jurés uniquement.

La loi a également introduit la notion de coresponsabilité en soumettant les contributeurs à l'obligation de production d'orientations et de préconisations acceptables par toutes les parties prenantes représentées. Cette production doit être rendue dans un délai maximum fixé au démarrage du processus.

Les élus locaux ont ensuite la responsabilité de la définition des projets et de leur approbation dans les conférences territoriales de l'action publique. Ils assurent la conduite opérationnelle du projet et rendent des comptes annuellement au groupe de coproduction et à l'ensemble des citoyens grâce au développement massif de la démocratie numérique. L'essor d'outils adaptés à la grande diversité des usages du numérique a en effet permis d'accroître considérablement la transparence de l'action publique. Ces outils sont complétés par des permanences de proximité et une manifestation annuelle permettant une présentation précise de l'action des élus (de l'échelon municipal à l'échelon régional).

Le rapport au territoire a également considérablement évolué, les tendances analysées dans les années 2000 se sont confirmées. Les nouvelles territorialités ont été complétées par le développement de communautés d'acteurs, qui se font et se défont au fil des projets. Sans aucune correspondance avec les limites administratives, avec ou sans lien physique au territoire de projet, elles sont issues de la rencontre des intérêts et des engagements des personnes et des organisations. Cette rencontre rendue possible par l'accès à l'information et le puissant relai des collectifs citoyens contribue à la diversité et à la richesse des contributions au projet.

C'est donc à la **concrétisation d'une véritable démocratie collaborative** que l'on assiste, affirmant le rôle majeur de régulation et de redistribution des politiques publiques mais aussi leur incapacité à conduire seules les transitions vers un nouvel modèle de développement dont l'aboutissement reste encore lointain et incertain. Collaborer consiste alors à parler d'endroits différents, avec des intérêts différents voire divergents, et se mettre pourtant d'accord sur un projet commun, se répartir les engagements et faire chacun sa part.¹²

A travers ce processus, **la question de l'acceptabilité sociale des projets s'est donc fondamentalement déplacée vers la recherche de l'utilité sociétale optimum**. L'exigence collective pour la maîtrise des impacts des activités humaines s'est considérablement accrue. Les personnes, comme les organisations publiques et privées sont nombreuses à s'engager pour avancer dans la **voie du développement humain durable**. Ce sont les enjeux sociétaux qui, à l'échelle d'un territoire ou d'une filière, structurent le cadre du débat. L'engagement sociétal qui vise la mise en œuvre d'un véritable fonctionnement collaboratif entre les parties prenantes suppose nécessairement un changement de posture important. **Les acteurs sont amenés à la fois à se décentrer et à se recentrer pour s'engager à partir de l'identification de leurs responsabilités**.

Il s'agit alors pour RFPAF (Réseau Ferré, Portuaire et Aéroportuaire de France), filiale de l'opérateur européen TETNO (Trans-European Transport Network Operator) de passer d'une vision centrée sur les besoins de l'entreprise à une vision centrée sur les besoins sociétaux. Un exemple : l'introduction de critères sociétaux pour la réalisation des travaux engagerait l'ensemble des parties prenantes : collectivités, entreprises de TP, fournisseurs, distributeurs, clients, organismes de formation, demandeurs d'emplois, étudiants et apprentis... La réussite de cette introduction suppose un travail de dialogue par lequel chacun identifie l'intérêt sociétal du projet et identifie pour lui-même, avec les autres, la part qui lui revient.¹³

12 Inspiré des travaux de la Chaire partenariale « Développement humain durable et territoires » inaugurée en septembre 2011 et fondée sur les objectifs suivants :

- Contribuer à construire une approche du développement durable résolument ancrée sur les questions humaines et culturelles, c'est-à-dire visant une ré-interrogation de nos représentations du monde, des autres et de notre relation avec la nature, une interpellation de nos activités au regard de leur utilité sociétale, un retour au discernement (à la sagesse) dans notre rapport à la finance et à la consommation, l'invention et l'apprentissage de nouveaux comportements et pratiques individuels et collectifs. Car notre humanité et nos cultures (qui sont intrinsèquement liées) sont à la fois les raisons de notre "sortie de route", mais aussi les clefs pour inventer une nouvelle voie,
- Expérimenter de nouvelles voies dans la collaboration entre les différents acteurs de la société (décloisonnement sectoriel, culturel, social, intergénérationnel,..., nouveau rapport à l'expertise, construction démocratique,...), afin de donner pleinement place à notre intelligence collective, de mettre en œuvre notre capacité à "révolutionner" les schémas de société que nous savons aujourd'hui obsolètes et/ou destructeurs.

13 Ibid.

2.2 Des nouvelles formes de coopération pour le développement territorial lié aux grands projets

A cet effet, une **Charte de coopération en faveur de la contribution des grandes infrastructures de mobilité au développement de la France et des territoires français** a été signée en 2030 entre le gouvernement, RFPAF et les Présidents des grandes régions françaises concernées par l'implantation potentielle des projets.

Cette **Charte** prévoit les conditions du partenariat et garantit l'association de toutes les parties prenantes aux grands projets d'infrastructures, la ligne nouvelle constituant un axe majeur mais pas le seul. Les infrastructures représentent des leviers et des moyens du développement et non une fin en soi.

Cette Charte prévoit la constitution au niveau national d'un **Comité permanent de haut niveau** associant un collège interministériel (transport, environnement, économie, urbanisme et aménagement), les opérateurs en charge des infrastructures, un collège des collectivités territoriales représentant toutes les strates, un collège des usagers des infrastructures et un collège des entreprises et acteurs économiques. Ce comité produit des avis auprès du gouvernement et hiérarchise les priorités de réalisation (voir lettre de mission rapport de la commission mobilité 21).

La Charte confie aussi à chaque région potentiellement impactée, (que les grands projets se réalisent ou pas), la mise en œuvre d'un **Comité de prospective, d'anticipation et du développement territorial lié aux grands projets** (CoPADT) qui associe les mêmes collèges que le Comité national mais adaptés aux spécificités régionales, prenant en compte les dynamiques de coopération déjà existantes ou intervenant en création / appui des Conférences territoriales de l'action publique (président de Région + présidents de conseils généraux, Métropoles,... structures ayant un rôle actif dans le développement territorial et durable des régions).

Chaque comité régional est doté d'un secrétariat permanent (petite équipe experte en matière d'ingénierie des projets territoriaux) et de moyens financiers programmés par périodes de 7 ans (hors calendrier politique), cofinancés par l'Etat, les opérateurs, les Régions, les conseils généraux,

La Charte détermine les conditions du dialogue et engage les signataires à respecter les règles communes pour garantir une réelle coopération interterritoriale et éviter les concurrences et les « mises sous tutelle ». Le secrétariat permanent garantit le respect des règles du dialogue et le suivi des objectifs partagés (gardien des principes de la coopération et des partenariats / méthode ouverte de coopération).

Un fonds d'aménagement des territoires est constitué (dotations Etat et collectivités + garanties bancaires, ingénierie financière des projets locaux) et mobilisé pour financer les projets « collatéraux » des territoires qui répondent à la fois aux besoins du territoire, au projet stratégique régional (validé par le CoPADT).

Grâce au réseau des CoPADT un lien est institué entre les décisions européennes, nationales et locales. Les territoires qui ont travaillé dans le cadre du projet stratégique régional, peuvent décliner des projets opérationnels cofinancés dès lors qu'ils ont un lien avec les grands projets d'infrastructure (bonus), que ces projets soient réalisés ou pas. Ainsi la durée de 7 ans de programmation permet d'accompagner le rythme décision – études - réalisation incompressible d'un grand projet.

L'objectif de projets pendant 20 ans peut être atteint. L'enjeu est de créer une structure pérenne d'aide à l'émergence et à l'accompagnement des projets locaux.

Les comités régionaux ont pour rôle de faire le lien avec le projet stratégique régional préalablement adopté dans le cadre des Conférences régionales.



Ainsi l'opérateur RFPAF joue un rôle actif dans ce système en apportant sa contribution aux axes de développement directement liés à l'implantation des nouvelles infrastructures. Mais il a des interlocuteurs divers et ne sera ni en position d'impulsion du projet stratégique, ni en position d'arbitre, l'impulsion venant des acteurs locaux mieux organisés et dotés d'une vision stratégique commune à horizon 7 ans / 20 ans.

Nous sommes toujours en 2033, en Aquitaine les lignes GPSO ont été mises en service depuis 1 mois, les travaux ont pris un peu de retard, il a fallu équiper toutes les fourreaux de fibres HHTVPN que l'on n'avait pas prévues en 2013 quand la décision a été prise. Le chrono aménagement du territoire a complètement changé la physionomie, tous les jours depuis Bordeaux les TER à grande vitesse desservent des habitants qui ont choisi de vivre dans la métropole vers la zone d'activité Xyfuture de Captieux, ce n'est plus qu'à 20mn de trajet. Les habitants de Captieux qui ont choisi de vivre dans l'« écoairial » les croisent pour rejoindre le centre-ville de Bordeaux où la cité numérique...

Paris est à 2h, Bayonne à 40mn, Madrid à 3h...

Les tiers espaces de travail se sont développés dans les gares et les trains eux-mêmes, le travail a fait sa révolution aussi vers plus d'autonomie et de protection des travailleurs.

CONCLUSION EN 2033 ...

RFPAF est un opérateur « heureux » qui a pu exercer son cœur de métier et ses missions en contribuant, sans ingérence ni substitution, à l'aménagement et au développement du territoire européen tout en donnant de réelles opportunités aux territoires traversés et aux acteurs locaux de dynamiser leurs propres projets et permettre ainsi une bonne acceptation et utilisation des grandes infrastructures par la population locale.

La performance technique ou financière du projet, sa « rentabilité » ne se mesurent plus en termes de temps de transport, ni même de régularité, mais plutôt en termes d'utilité sociétale et de développement territorial.

Une gouvernance nouvelle a été mise en place. Partant de l'idée de conventionnement partenarial, tel que peuvent les initier les conférences territoriales, cette gouvernance repose sur une idée double :

- **co-responsabilité entre l'Etat et les contributeurs** pour produire et faire accepter les effets attendus de la ligne non seulement en matière environnementale, mais aussi en matière d'usage et de mobilité ; pour les territoires : il s'agit de s'organiser, se préparer, se doter d'une ambition et de moyens pour porter cette ambition dans le temps, rendre pérennes les dispositifs de coopération interterritoriale, être un interlocuteur légitime et crédible

- **accompagnement des projets au niveau européen** pour conforter les capacités d'intervention des collectivités les plus faibles pour anticiper et maîtriser, à condition qu'elles produisent à niveau suffisamment large et de manière pertinente, un projet de développement de territoire, lui-même accompagné par les fonds européens.

Un double risque apparaît néanmoins :

- creuser les inégalités territoriales, car ne pas tout attendre de l'Etat, c'est exigeant pour les territoires en déprise ou atteints par la reconversion économique. Un correctif est introduit par la loi d'égalité des territoires, qui dote les territoires concernés de moyens de fonctionnement particulier, par prélèvement sur la fiscalité des transports (on a enfin réussi à instaurer et mettre en application depuis plus de 15 ans l'écotaxe...) et par une organisation renforcée de la présence des services de l'Etat ;

- rendre tellement exigeantes les conditions de mise en œuvre et de la gouvernance, que les systèmes de gouvernance se ralentissent et s'auto-bloquent pour ne conduire qu'à des projets en friche.

La responsabilité politique des élus est une réponse, comme le recours à l'Etat.

Aussi à titre d'illustration, un auditeur IHEDATE du cycle 2013 nous annonce sa nomination en qualité de Préfet du Grand Massif Central, sur un périmètre agrandi et modifié (il ne reste plus de 10 régions en France) ainsi que de coordonnateur de la ligne nouvelle Paris/Clermont Ferrand/Mende. Il ne s'agit pas d'une ligne TGV mais d'une ligne Hyperloop expérimentale, pour tester ses effets sur un territoire en risque de déprise.

Il est certain que cette expérimentation n'avait aucune chance de réussir au début du XXIème siècle :

- Mende est à mi-chemin entre Clermont Ferrand et Montpellier, mais sans être directement sur l'autoroute. Améliorer cette liaison est indispensable, de même que la liaison routière vers Toulouse et Saint-Etienne ;
- les circulations ferroviaires depuis Mende vers l'Aubrac ou les Cévennes (oui, cela existe...) devront être réactivées pour donner une chance à la gare multimodale de Mende de se développer ;
- le territoire doit trouver une vocation économique : elle n'est pas industrielle, d'autant plus que le relief accidenté offre peu de surfaces disponibles et que la main-d'œuvre est rare ; cette vocation est plutôt touristique, par la nature et les paysages offerts, comme la gastronomie et les produits de la ferme ;
- la réforme de la politique agricole commune aura produit ses effets, à savoir une ponction significative des soutiens importants jusque-là dévolus aux céréaliers, au profit de l'élevage extensif des zones de montagne. Seront ainsi mieux aidées les diversifications à la ferme, rapprochant la valeur ajoutée du lieu de production (vente directe, gîtes ruraux) ; à noter que les productions de plantes et herbacées donnent déjà lieu en Lozère à la présence de groupes de recherche internationaux, comme à celle de petites entreprises de cosmétiques et parfumerie ;
- sans compter le changement climatique, dont l'évolution rapide ne permet pas de sauvegarder la saison de neige en moyenne montagne.

Cet exemple extrême montre l'acuité de la question du financement des liaisons d'aménagement du territoire – ou des gares installées à mi-parcours, dont la génération précédente des LGV a montré les risques.

Mais, qui va payer ? Seules les régions regroupées, avec l'Europe, en auraient la capacité. Encore faut-il justifier la pertinence et l'utilité sociale et même sociétale de ce type d'intervention. Cela suppose aussi une tarification porteuse de mutualisation. Ce raisonnement est justifié par l'amélioration désormais accomplie des transports du quotidien, enjeu fondamental d'il y a vingt ans, en région Ile de France en particulier.

Face à des territoires, ou avec des territoires mieux organisés, forces de proposition et aidés dans cette perspective, RFPAF offrira une structure durable et experte, souple, réactive et efficace. Elle contribuera à organiser la coopération territoriale et le fonctionnement de la gouvernance. L'enjeu pour RFPAF est d'instaurer les conditions de la confiance sans instrumentalisation, à la fois de donner confiance et de faire confiance, à la fois rester dans son rôle et être contributeur. Mais il ne convient plus de tout lui confier, et y compris de fait une gouvernance de projet non légitime, déléguée sans contrôle efficace par l'Etat.

L'Etat reste garant de ses engagements environnementaux, du pacte financier mais aussi de l'utilité sociétale du projet. Il met à disposition des outils techniques et humains, et organise la gouvernance. Cette gouvernance ne peut être uniforme d'un projet à l'autre. L'Etat doit être garant de son bon fonctionnement, dans le respect des délais. L'intervention accrue de l'utilisateur et le rôle des territoires et des nouvelles régions ne sont en rien diminutifs du rôle d'un Etat garant, respectueux des collectivités territoriales. Et actif dans son rôle d'animation du réseau des opérateurs. C'est même une tâche encore plus difficile !

Les réformes en cours ne nous autoriseront que tardivement une retraite bien méritée, elle sera même tellement tardive que le rôle de notre Préfet du Grand Massif Central restera actif en 2033.

ET EN 2050 ... ?

L'élixir d'éternelle jouvence de l'IHEDATE lui aura permis de préparer une reconversion douce : tenir un gîte rural en MARGERIDE, directement relié à la station Hyperloop de Mende !