

Aménager, est-ce équiper ?

La politique des grandes infrastructures

Jean Debrie – Nicolas Douay (2016-La documentation française – in L'aménagement du territoire en France)

La planification des grandes infrastructures constitue un volet important des politiques d'aménagement du territoire en France. Des années 1960 aux exercices récents de programmation, l'équipement du territoire en infrastructures de transport et de communication a ainsi constitué un instrument apte à concrétiser les objectifs successifs fixés par les différentes actions publiques en charge de l'aménagement (développement économique, équilibre territorial, accessibilité, compétitivité, développement durable). Relire ces politiques relatives aux grandes infrastructures nodales (gares, ports, aéroports) et linéaires (réseaux routiers, ferroviaires, réseaux électriques, réseaux numériques) revient alors à retracer la trajectoire générale de l'aménagement en France, c'est à dire l'évolution de ses objectifs, de ses orientations politiques et de ses jeux d'acteurs. Des premiers schémas sectoriels (1960) au dernier schéma de mobilité durable (2013) c'est ainsi une trajectoire, de l'équipement du territoire au développement durable en temps de crise des financements, qu'il s'agit de retracer (partie 1). Cette trajectoire permet de valider un changement d'orientation depuis les années 1990 dans les politiques des grandes infrastructures lié à deux éléments de contexte, la montée des préoccupations environnementales et budgétaires d'une part, et la modification du jeu d'acteurs introduite par l'approfondissement de la décentralisation et la contribution croissante des acteurs des sphères privée et civile dans la mise en place des projets (partie 2). Ce changement introduit actuellement une remise en cause de la légitimité des grandes infrastructures.

1. Aménagement, équipement : une trajectoire

1.1. L'orientation initiale : l'aménagement par l'équipement

L'aménagement des infrastructures en France est d'abord marqué par la mise en place des grands schémas dits sectoriels, pilotés par le Ministère de l'équipement et les services associés. Les schémas routiers (plan directeur routier en 1960, schéma directeur des grandes liaisons routières en 1971,

schéma directeur routier national en 1988) accompagnent ainsi la densification progressive d'un réseau routier considéré pendant 30 ans comme instrument de l'aménagement du territoire. Faisant suite à la loi du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes, le premier plan directeur routier prévoit ainsi près de 3550 km d'autoroutes, prévision révisée à la hausse dès 1971. Entre 1970 et 1980, un triplement du réseau est ainsi effectué (4100 km d'autoroutes de liaisons et 1150 km d'autoroutes urbaines) prolongé dans les décennies suivantes pour assumer un réseau autoroutier actuel de près de 11 000 km. Les cartes d'évolution de ce réseau permettent de relire les objectifs successifs de l'aménagement, de la desserte des métropoles d'équilibre à partir de Paris à la mise en place de méridiennes et de transversales résorbant progressivement les déficits de desserte à l'échelle nationale. Cette relation entre mode de transport routier et désenclavement marque ainsi des décennies d'équipement. Le plan routier Breton, annoncé par de Gaulle en 1969 (800 km de voies express gratuites complétées d'une électrification des lignes ferroviaires) ou encore le Grand Plan Massif Central (1975), illustrent cette intensité de la relation entre aménagement du territoire et réseaux de transport.

Cette approche sectorielle, initialement routière, a été généralisée au mode de transport aérien (schéma directeur des aéroports en 1973, construction de l'aéroport Roissy 1 en 1974, Roissy 2 à partir de 1982) et surtout ferroviaire (schéma directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse en 1991). Ce dernier s'inscrit dans une démarche de généralisation du réseau ferroviaire à grande vitesse devenu outil progressif de la relation intermétropolitaine. La mise en place de la ligne Paris Lyon (1981) puis des lignes à grande vitesse Atlantique (1989), Nord (1994), Méditerranée (2001) et Est (2007) structure la continuité du réseau métropolitain étoilé centré sur Paris mais progressivement complété de liaisons interrégionales via des points de connexion hors Paris intramuros (Roissy, Massy, Marne-la Vallée). Le développement du réseau autoroutier et du réseau ferroviaire à grande vitesse marque ainsi l'aménagement du territoire français (cf. cartes). La loi du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire fera d'ailleurs de cette accessibilité au réseau autoroutier et au réseau de la grande vitesse ferroviaire le critère principal de la planification des projets. Et au regard de l'objectif retenu dans cette loi (aucune partie du territoire éloignée de plus de 50 km ou 45 mn d'une autoroute ou d'une gare TGV), il importe de signaler qu'en 2015, la population française est aujourd'hui à 98 % desservie.

Cette planification sectorielle a été complétée dès les années 1960 d'une programmation de grandes opérations dédiées à des filières spécifiques en particulier les Zones Portuaires, reflet d'une lecture industrielle de la politique volontariste de l'aménagement du territoire et d'une tentative de développer des pôles de croissance dans les territoires basés sur les industries minières, chimiques et pétrochimiques. Les politiques de Zones Industriolo-Portuaires (ZIP) à Dunkerque (1963), à Fos Marseille (1968), au Havre (1969) et à Saint Nazaire-Montoir (1972) témoignent ainsi d'un temps où la question du développement économique était centrée sur l'industrie et les logiques de pôles associées. De façon plus récente, les projets Port 2000 (2006) et Fos 2XL (2012) témoignent d'une relance récente de l'investissement portuaire dans les deux principaux ports français pour assumer un développement des terminaux à conteneurs dans le cadre d'une concurrence portuaire européenne.

L'extension du port de Marseille permet d'ailleurs de synthétiser les logiques de ces opérations d'équipement sur 40 ans. Cette extension en dehors des limites de la commune-centre débute dans l'entre-deux-guerres, stimulée par le contexte colonial avec une augmentation des échanges de marchandises et la nécessité croissante d'accueillir les hydrocarbures traités aux alentours de l'étang de Berre. Par l'intermédiaire d'une importante politique d'équipement, le centre de gravité de la métropole se déplace vers l'Ouest, avec le déménagement des activités portuaires et l'implantation d'un nouveau complexe industriolo-portuaire à Fos-sur-Mer en 1968. Cette opération d'aménagement d'intérêt national s'effectue dans un contexte de forte croissance économique et vise alors à développer les activités liées au trafic pétrolier, minéralier et de marchandises. Ce choix s'inscrit dans les politiques nationales d'aménagement du territoire de l'époque visant à faire de Marseille une des « métropoles d'équilibre » françaises. Par ailleurs, entre la ZIP de Fos et Marseille, une ville nouvelle s'établit sur les rives de l'étang de Berre à partir de 1972. Ces deux opérations d'envergure participent à la mise en œuvre du schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise qui présente l'axe littoral comme le pivot du développement de la métropole. La crise des années 1970 freine le développement de la ZIP mais celle-ci concentre tout de même l'essentiel du tonnage du port du Grand Port Maritime de Marseille en regroupant 400 entreprises avec 7 000 emplois directs et 15 000 à 20 000 emplois indirects.

Les projets actuels d'extension du port (Fos 2XL, projets en discussion Fos 3XL et 4 XL) répondent à l'accroissement de la taille des navires et tentent d'attirer de nouvelles entreprises pour renforcer le trafic portuaire et remplir les espaces laissés vides par les effets des crises économiques successives depuis les années 1970.

Les années 1980 et 1990 marquent progressivement la fin de cette planification strictement sectorielle au profit d'une prospective plus multimodale associée à une réflexion nouvelle sur la desserte des territoires. Les schémas multimodaux de services collectifs de transport et de voyageurs, application de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires de 1999 en témoignent. Ils relèvent d'une lecture prospective partagée (consultation aux échelles régionales) à 20 ans pour évaluer les besoins du territoire. L'introduction de la question environnementale est sensible modifiant partiellement les évaluations des modes de transport concernés par cette prospective. A ces schémas, supprimés par ordonnance en juin 2005, succèdent les « 50 grands projets d'infrastructures pour une France attractive » fixés dans le CIADT de 2003 suite à un travail important de la DATAR (« La France en Europe, quelle ambition pour une politique européenne des transports ? »). Ils regroupant des projets d'infrastructures variées déjà présents dans les exercices de planification précédents (Ligne Grande Vitesse, ligne ferroviaire fret, grande liaisons routières, projets fluvio-maritimes, aéroportuaire) et des projets de développement économique traduisant une lecture renouvelée de ce développement (aéronautique, énergie, électrique, média, mais également projets d'urbanisme). Certes, relire en 2015 ces grands projets fixés en 2003 permet de saisir la complexité de la planification des grandes infrastructures. Une grande partie de ces projets sont toujours pour l'heure reportés, discutés, voire abandonnés (Canal Seine Nord, troisième aéroport parisien, Notre Dame des Landes, RN88, Lyon-Turin, généralisation des Lignes Grande Vitesse...). Si cette complexité est croissante, attestant d'une difficulté à planifier les grandes infrastructures (cf. partie 2), il reste qu'un simple regard sur les cartes d'évolution des réseaux permet d'observer le résultat de 50 années de planification d'équipements participant des dynamiques du territoire français, celle du lien inter-métropolitain, celle du lien entre métropoles et villes moyennes et celle de l'équipement industriel. Si la question de la politique industrielle est aujourd'hui débattue (tant du point de vue de l'industrie elle-même que des infrastructures associées), celle du lien interurbain ne fait guère débat au regard de l'évolution

des conditions d'accessibilité et de la modification du rapport distance-temps proposées par ce développement des réseaux routiers et ferroviaires et des plates-formes aéroportuaires. Cette trajectoire est progressivement infléchie par la mise à l'agenda politique du développement durable. Elle autorise une évolution de la politique de l'équipement en introduisant dans l'évaluation des éléments dits environnementaux modifiant ainsi partiellement les objectifs de l'action publique sur ces questions d'infrastructures (approfondissement des études d'impacts, arbitrage nouveau entre les modes de transport). La transformation du Conseil Général des Ponts et Chaussées (créé en 1804) en Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable en 2008 symbolise cette évolution.

Insertion cartes évolutions réseaux routiers et ferroviaires

1.2. De quoi le Grenelle de l'environnement était-il le nom?

Cette introduction du développement durable et en particulier de la question environnementale constitue ainsi une donnée nouvelle des politiques d'infrastructures. Le Grenelle de l'environnement (large débat associant des associations transport, des organisations syndicales, des groupes environnementaux et des représentants des entreprises), lancé en 2007, résume d'une certaine façon cette nouvelle donne. Le Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT), déclinaison des lois Grenelle, n'a certes jamais passé le stade parlementaire mais témoigne de la place de l'environnement dans la planification et des consensus et controverses associés. Du côté du consensus, on note une prise de position commune du Comité National du Développement Durable et du Grenelle de l'Environnement sur l'idée d'optimisation et d'amélioration des performances du système de transport afin de limiter la création des infrastructures. Le schéma débouche paradoxalement sur une liste de nouveaux projets mais ce consensus sur la nécessité de moderniser l'existant marque un virage important dans la doctrine de l'équipement. Du côté des controverses, outre le coût général du schéma hors de portée financière pour l'Etat et les collectivités, c'est aussi la relation même entre infrastructures et durabilité qui est discutée tant dans les objectifs de transition environnementale (les évaluations démontrant que ce schéma ne suffisait pas à assumer l'objectif de réduction des émissions accepté par les pouvoirs publics) que dans les arbitrages entre financement des infrastructures

modales (les financements étant largement dédiés au mode ferroviaire voyageurs et marchandises et notamment à la généralisation des lignes grande vitesse). Le débat porte ainsi sur les équipements à même de favoriser une transition environnementale et montre que cette question reste non résolue nécessitant la poursuite des évaluations sur la mobilité et la demande d'infrastructures qui en résulte. D'autant plus que cette question de la durabilité est actuellement reposée dans un contexte de hiérarchisation des investissements. Ce double contexte, enjeux environnementaux / crise financière pour le dire simplement, introduit alors une dernière réflexion sur la politique d'infrastructure apte à assumer une mobilité dite durable.

2. Changement d'orientation politique?

2.1. De nouvelles contraintes pour l'action et l'évaluation : équation budgétaire et préoccupations environnementales

Le dernier exercice de réflexion et de prospective sur les infrastructures témoigne alors de ce consensus sur la nécessité de moderniser l'existant avant de développer de nouvelles infrastructures. Le schéma de mobilité, proposé en juin 2013 par la commission 21 (nommée en 2012 pour hiérarchiser le SNIT), illustre alors ce qui pourrait introduire un changement d'orientation dans la planification. A l'objectif de rationalisation de l'existant correspondent donc des recommandations sur le traitement prioritaire des points noirs du réseau, sur la réévaluation des grands projets d'infrastructures et sur la rénovation des réseaux existants. Le traitement médiatique a largement porté sur le report des lignes à grande vitesse, report préconisé dans ce rapport rendu au premier ministre. Il ne doit néanmoins pas masquer cette évolution progressive vers une prise de conscience partagée (par l'action publique et par les gestionnaires de réseau) d'un réseau national d'infrastructures aujourd'hui dense mais largement dégradé. La problématique des financements tend alors à imposer des arbitrages et au final une réévaluation des grands projets à venir. Le canal Seine Nord ou encore le projet Lyon-Turin, non concernés par l'évaluation faite par la commission 21, sont actuellement discutés au prisme de cette donnée nouvelle. Les débats menés en 2013 et 2014 sur les ressources de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF), largement conditionnées à la mise en place d'une écotaxe poids lourds au centre de débats multiples, ajoutent évidemment à cette absence de lisibilité des possibilités de financement

d'infrastructures nouvelles. Cette donnée financière (contraction) rencontre des prises de positions environnementales (maintien du foncier agricole et forestier, impact des grands projets) remettant au débat territorial des projets pourtant actés dans les précédents exercices de planification signalant une forme de crise de légitimité des grandes infrastructures. Le projet Lyon-Turin, mentionné précédemment, est d'ailleurs une illustration parfaite de cette légitimité en débat. Ce projet d'un nouveau tunnel ferroviaire de 53 km (Fret et LGV), lancé en 1991, approuvé par le parlement des deux pays et par l'Union européenne au début des années 2000, est au cœur de débats et conflits variés relevant à la fois de considérations environnementales (impacts du projet), économiques (coût du projet, perspective de trafics) et politiques (contestation locale, positions des collectivités et des élus). Il témoigne alors à la fois de la difficulté d'évaluer dans un contexte de contraction financière la pertinence économique et environnementale d'une infrastructure et de la modification du jeu d'acteurs entre politiques européennes et nationales, participation des collectivités territoriales et contestation territoriale.

2.2. Une modification du jeu des acteurs depuis les années 1980 : décentralisation, débat public, partenariat public-privé

C'est donc une évolution du jeu d'acteur concourant à la planification, la programmation et le financement des infrastructures qu'il s'agit de signaler dans cette trajectoire. Certes, l'image souvent présentée d'une planification régaliennne et centralisée des infrastructures avant les années 1980 est par trop simpliste. Et une analyse de quelques grands projets dans les années 1960 et 1970 permet de constater une contribution des acteurs locaux dans des procédures de débat plus ou moins institutionnalisés. Mais une triple modification a complexifié ce jeu d'acteurs à partir des années 1980. La première est liée aux différentes phases structurant la décentralisation (Lois Defferre (1982-1983), Loi relative à la solidarité et au renouvellement Urbain (2000), Loi relative aux libertés et responsabilités locales (2004)...) donnant aux collectivités des compétences et des ressources nouvelles. Les Schémas Régionaux d'Infrastructure deviennent ainsi des documents prospectifs articulés avec des Schémas d'activité économique départementaux et des Schémas de Cohérence Territoriale intercommunaux proposant des infrastructures. Le Schéma de services collectifs de l'énergie institué par la Loi Voynet de 2002, document de concertation entre

les Régions et l'État, traduisait la mise en place similaire d'une politique territoriale. Il était considéré comme un élément de la mise en œuvre de la politique d'aménagement et développement durable visant à structurer une politique régionale énergétique. Certes, ces schémas ne sont pas des documents de programmation mais des schémas d'affichages de choix publics mais l'analyse des fonds de concours pour financer les grands projets récents permet de montrer cette contribution de l'ensemble des échelons de l'action publique complétée de financements européens fléchés au titre d'une politique de réseau transeuropéen initiée en 1992 dans le cadre du traité de Maastricht.

La deuxième modification est liée à la montée croissante de la participation de la société dite civile dans la phase de décision des projets. La loi Barnier (1995) puis la loi relative à la démocratie de proximité (2002) ont institutionnalisé cette contribution rendant obligatoire une procédure de débat public pilotée par une Commission Nationale de Débat Public (CNDP) pour la plupart des grands projets. Ces procédures ont permis un approfondissement des débats eux-mêmes amplifiés par la densification progressive des réglementations environnementales notamment communautaires dont peuvent se saisir les opposants aux projets. Les projets de ligne à grande vitesse, les projets portuaires et aéroportuaires, les projets routiers ou encore énergétiques, impliquent ainsi une concertation, souvent conflictuelle, permettant l'expression de visée différente sur la relation infrastructures/territoires. Enfin dernière modification, la contribution des opérateurs privés au financement et à l'exploitation des projets va croissante. Certes, ces procédures de partenariat public-privé restent moins généralisées en France que dans d'autres pays européens, mais la plupart des projets nouveaux, contournement routier, extension TGV, développement portuaire et aéroportuaire, reposent sur cette contribution accrue des groupes privés (Vinci, Bouygues, Eiffage...) dans le cadre de concessions variées mais long terme qui recomposent les champs de compétences du jeu d'acteurs. La privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes à partir des années 2000 en est évidemment l'exemple le plus frappant.

De nombreux exemples témoignent de cette triple évolution du jeu d'acteur. Deux grands projets permettent d'en illustrer la complexité. Le projet d'aéroport à Notre Dame des Landes illustre la variété de l'action publique et des financements associés (130 millions d'euros apportés par l'État, 115 millions

d'euros apportés par les collectivités régionales, départementale et intercommunales sous forme d'avances remboursables en cas de résultats d'exploitations supérieurs aux prévisions), l'introduction du privé dans le cadre d'une procédure de Partenariat Public-Privé (financement prévu de 315 millions d'euros contre attribution en 2010 d'un contrat de concession pour 55 ans au groupe Vinci recouvrant la conception et la construction du nouvel aéroport du Grand Ouest puis son exploitation) et la densification du débat territorial autorisée par les procédures de débat public (Cf chapitre démocratie locale). Le projet de TGV Med permet également d'illustrer cette transition sensible à partir de la fin des années 1980. Il visait à prolonger la LGV depuis Valence et ce jusque Marseille et Nîmes. Les tracés présentés par la SNCF donnent lieu à d'importantes controverses largement médiatisées rassemblant, élus locaux, riverains, défenseurs de l'environnement et agriculteurs. La multiplication des tracés a pour résultat une propagation des contestations qui finissent par agglomérer une majorité des élus locaux. Une mission de médiation est mise en place par l'Etat pour apaiser les conflits, déterminer un nouveau tracé et la localisation des gares. De nombreuses réunions sont organisées dans tous les départements, notamment avec l'ensemble des maires des différents départements potentiels traversés. À l'issue de la mission en 1991, un nouveau tracé, voisin du tracé définitif, est présenté sans que les contestations ne disparaissent complètement. En 1992, la Fédération d'Action Régionale pour l'Environnement (FARE-SUD), qui rassemble plus de 150 associations, publie un Livre Blanc sur l'environnement dans lequel elle dénonce la concertation et souligne le statut ambiguë de la SNCF qui fournit données et analyses pour la médiation alors qu'elle va exploiter la future ligne. Dans le contexte qui suit les élections régionales de mars 1992, le gouvernement décide de la création d'un collège des experts pour préparer l'enquête publique, et d'un comité de suivi rassemblant tous les acteurs du projet. La dimension conflictuelle de ce projet s'inscrit ainsi dans l'évolution des pratiques de l'aménagement. Elle permet de souligner les processus d'apprentissage du débat public et son institutionnalisation grandissante à partir des années 1990 qui aboutira à la loi Barnier.

2.3. Changement dans la relation aux territoires : la question numérique

Dans ce mouvement de décentralisation des pouvoirs au profit des collectivités

locales, de contraction financière et de modification du jeu d'acteurs publics et privés dans un contexte de néo-libéralisation, la relation aux territoires évolue. À l'heure de l'avènement d'une société de plus en plus numérique, l'internet peut parfois apparaître comme réduisant les distances mais les enjeux de la connectivité sont importants et réintroduisent une forte dimension spatiale au tournant numérique. Comparé par son ampleur à l'électrification du pays, ce nouveau chantier d'infrastructures numériques participe à la manière dont on envisage l'aménagement du territoire sous le prisme contemporain de l'égalité des territoires. En effet, à la suite de l'appel d'Aurillac des réseaux d'initiatives publiques ruraux de 2011, l'État a lancé la « Mission Très Haut Débit » et une stratégie nationale a été adoptée en février 2013. Celle-ci vise à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022 grâce un investissement total de 20 milliards d'euros. Dans le contexte actuel de pénurie des finances publiques, le plan s'appuie sur la recherche de cohérence entre les initiatives publiques de l'État et des collectivités locales et leur bonne articulation avec les investissements privés des opérateurs. Dans un objectif d'égalité des territoires, cette politique s'appuie sur un partage du territoire entre les opérateurs nationaux. Ainsi, la sanctuarisation des zones les plus rentables et les moins couteuses à couvrir a été définie en contrepartie des subventions aux collectivités dans les zones les plus chères à équiper et dont les perspectives de rentabilité sont lointaines. De ce fait, les aides financières des territoires sont proportionnelles à leur taux de « ruralité ».

Plus concrètement, le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) vient donc s'ajouter au corpus des documents de planification des grands équipements. Ce document opérationnel définit un objectif de moyen/long terme au travers d'un plan d'actions au minimum à l'échelle départementale. Le SDTAN est actuellement facultatif mais son existence conditionne le soutien financier de l'État aux projets des collectivités à travers le fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT). Aujourd'hui, le territoire national est toujours en cours de couverture et il apparaît que la plupart des SDTAN n'atteignent pas l'objectif d'une couverture Très haut débit pour 80% de la population en 2022.

Conclusion. Infrastructures, un changement dans la relation aux territoires

La planification des grandes infrastructures s'inscrit donc dans les temporalités de l'aménagement du territoire en France. Elle en épouse les orientations successives actuellement organisées autour de l'objectif de durabilité arbitrée par des contraintes financières nouvelles. Le modèle de l'équipement du territoire par les infrastructures basé sur un financement national dans une situation de croissance et d'inflation autorisant ces financements est aujourd'hui remis en cause. Cette remise en cause, au-delà des grands projets de transport actuellement débattus, pose la question du financement à venir des grandes infrastructures nécessaires à la transition énergétique. Cette planification est également marquée par une complexité croissante du jeu d'acteurs. De l'action publique (collectivités, État, Europe) à la sphère civile et privée (milieu associatif, citoyens, entreprises), ce jeu d'acteurs implique des négociations et des compromis nouveaux institutionnalisés dans les procédures de débats publics. Analyser ces négociations autour des grands projets, permet de signaler une crise de légitimité de ces grandes infrastructures qui impliquent des compromis territoriaux et des arbitrages entre création de nouvelles infrastructures ou modernisation du réseau existant.

Références :

Beaucire F, « Les projets d'infrastructure confrontés au débat public : la délicate construction des consentements partagés », *L'Information géographique* 2/2009 (Vol. 73) , p. 60-67

URL : www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2009-2-page-60.htm.

DOI : 10.3917/lig.732.0060.

Lolive J., 1999, *Les contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, 314 p.

Philippe Subra, « Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement », *Géocarrefour* [En ligne], vol. 81/4 | 2006, mis en ligne le 19 octobre 2007, consulté le 13 avril 2015. URL : <http://geocarrefour.revues.org/1659> ; DOI : 10.4000/geocarrefour.1659