La portée territoriale d'une infrastructure de réseau est-elle négociable ? L'achèvement d'une grande gare barcelonaise entre stratégies et stratagèmes

Nacima Baron

▶ **To cite this version:**

Nacima Baron. La portée territoriale d'une infrastructure de réseau est-elle négociable ? L'achèvement d'une grande gare barcelonaise entre stratégies et stratagèmes. CIST2016 - En quête de territoire(s) ?, Collège international des sciences du territoire (CIST), Mar 2016, Grenoble, France. pp.47-51. hal-01353628

HAL Id: hal-01353628
https://hal.science/hal-01353628v1

Submitted on 12 Aug 2016

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

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

La portée territoriale d'une infrastructure de réseau est-elle négociable ?

L'achèvement d'une grande gare barcelonaise entre stratégies et stratagèmes

AUTEURE
Nacima BARON, LVMT (France)

RÉSUMÉ
L'Espagne d'aujourd'hui est un pays fatigué par les querelles institutionnelles et affaibli par une longue dépression économique. Les aspects politiques et urbains de cette crise multiforme se nourrissent réciproquement à travers le difficile achèvement de macroprojets issus de la période de prospérité. Prenant appui sur le cas d'une grande gare barcelonaise, La Sagrera Alta Velocidad, l'article explore la portée territoriale de l'infrastructure de réseau en soulignant la diversité des référentiels scalaires qui justifient ce projet de gare à grande vitesse euroméditerranéenne. L'auteur montre qu'une définition de la portée territoriale de cette gare est indispensable pour finaliser le chantier, mais qu'elle est hors d'atteinte, et ce pour deux raisons. D'une part, des institutions concurrentes (État central espagnol, gouvernement catalan et nouvelle municipalité barcelonaise) gardent l'habitude d'une instrumentalisation des décisions d'urbanisme et de transport au bénéfice de purs rapports de pouvoir plutôt qu'en fonction d'enjeux d'aménagement. D'autre part, le macroprojet s'adapte difficilement, sur le plan spatial et fonctionnel, au contexte post-crise et reste orphelin d'un réel projet métropolitain.

MOTS CLÉS
Portée territoriale, infrastructure de réseau, géopolitique espagnole, projet métropolitain, Barcelone

ABSTRACT
At the present time, Spain is, politically, a disillusioned country, and, economically, a recovering but still weak entity. One of the main links between the institutional and urban aspects of this multifaceted crisis remains the completion of major projects inherited from the prosperous times and now stopped. Using the example of a major railway station, Barcelona La Sagrera, this article explores the territorial scope of network infrastructure and underlines the heterogeneous visions concerning the role of the station in the Euro-mediterranean networks at different scales. The article shows that a common definition of the station's territoriality is crucial, but still impossible for two reasons. On the one hand, central Spanish State, Catalan Government and Barcelona leftist municipality compete together and use urban planning and transport policies more often as tools in their strategic relations than as responses to planning problems; on the other hand, the macroproject hardly adapts spatially and functionally in the metropolitan post-crisis context and seeks for a metropolitan scope, ever to invent.

KEYWORDS
Territorial scope, Network infrastructure, Spanish geopolitics, Metropolitan project, Barcelona

INTRODUCTION

L'Espagne est en train de sortir de la crise, après huit années de cure d'austérité douloureuse et d'assainissement des finances publiques. Mais c'est aussi un pays qui se perçoit à un moment de bifurcation, avec les critiques faites au cadre autonomique, l'affrontement violent entre la Catalogne et Madrid, et l'affirmation de forces politiques nouvelles, notamment les nouvelles équipes municipales de Madrid et de Barcelone inscrites dans la mouvance de *Podemos* (Baron et Loyer, 2015) .

Pourquoi faire dialoguer la question politique et la question urbaine ? D'abord parce que l'Espagne a choisi depuis longtemps le bâtiment et les travaux publics comme principal moteur de développement. Aussi, la *libido aedificandi*, cette force qui a déclenché le « tsunami urbanisateur » des années 1990 et 2000 incarne aux yeux de tous la croissance, mais aussi les erreurs de la démocratie à l'époque de la transition. Le paysage urbain révèle et matérialise les années de folie immobilière, et pose question. Comment se reformulent les macroprojets dans le contexte actuel ? Sont-ils condamnés à l'inachèvement ? Cette communication montre que la notion d'inachèvement permet de mettre en valeur une idée clé : la « portée territoriale » d'une infrastructure de réseau. Cette portée est bien moins une propriété intrinsèque de l'objet urbain qu'une vision propre associée au positionnement stratégique de l'acteur qui l'émet, dans un cadre idéologique, politique et économique donné. Entre le monde d'avant la crise et la période actuelle, cette portée territoriale est de nouveau renégociée, en lien avec un nouveau cycle de production urbaine (Flyvbjerg *et al.*, 2008).

Le choix de Barcelone et de sa grande gare TGV constitue un support pertinent pour mener cette démonstration. De 2009 à 2015, la gare est remise en cause et les financements arrivent au compte-gouttes, puis ils se déclenchent brutalement, dans un jeu de stop and go qui ne peut s'expliquer sans noter l'accession d'Ada Colau à la mairie de Barcelone en mai 2015 et le bras de fer entre Madrid et le gouvernement autonome de Catalogne. Il en découle une réflexion autour de lisibilité du macroprojet, de son instrumentalisation politique permanente et de la possibilité d'un « atterrissage » de ce dernier dans une Barcelone qui cherche autant à repenser sa place métropolitaine et à réinventer un modèle urbain qu'à compter dans le jeu politique.

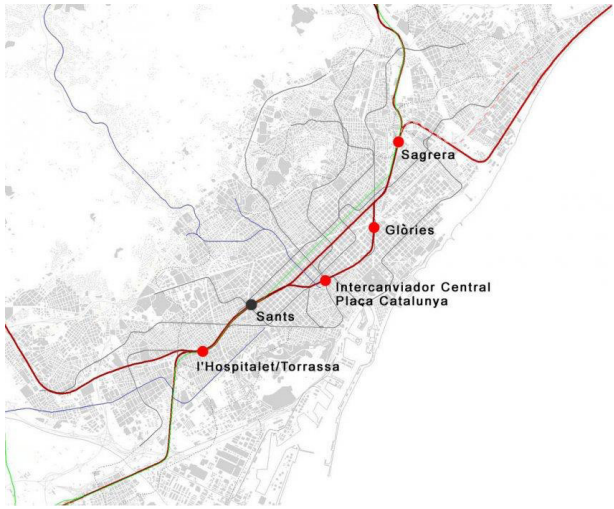
1. LA SAGRERA, ANATOMIE D'UN MÉGAPROJET EN CRISE

Peut-on lire la gare de La Sagrera comme un projet emblématique du « rêve urbain » de l'Espagne des années 2000 ? Oui, c'est une gare modèle (Bertolini, 2006), alignée sur des principes d'aménagement internationaux, dont elle décline les modalités : la verticalité (une tour signée F. Gehry, des voies ferroviaires souterraines, un aménagement immobilier de surface, un grand parc), le financement (associant les partenaires publics et privés) et la recherche d'un effet d'image pour relancer l'attractivité urbaine, après la tour Agbar ou le Forum .

Mais les objectifs du projet, évalué au départ à 700 millions d'euros, sont maintes fois modifiés, au point de jeter le doute sur la destination réelle de cette gare. La multiplication des esquisses et la lenteur de la réalisation tiennent moins à la lourdeur générale du programme et à l'assèchement financier qu'à l'hétérogénéité et l'irréductibilité des attentes territoriales que portent ses promoteurs publics (ce qui est bien en phase avec des travaux menés sur d'autres macroprojets de transport en Europe, cf. Dimitriou, 2012).

Les partenaires n'ont pas du tout la même idée de la portée territoriale de la gare, qui est d'abord censée fonctionner en terminus pour le train à grande vitesse en provenance de Madrid, puis devient « passante », maillon d'un axe transfrontalier reliant l'Espagne, la France et le reste de l'Europe, avant d'être présentée comme une infrastructure d'envergure continentale, inscrivant Barcelone comme pivot du réseau euroméditerranéen et transeuropéen Fermed (Baron et Libourel, 2011). Chaque institution aborde donc la gare par ses propres intérêts, forçant un processus classique de traduction programmatique jusqu'à ses limites extrêmes. La gare est véritablement « diffractée » par la pluralité des portées territoriales, ce qui finit par révéler la fragilité du macroprojet, et conduit à s'interroger. Les partenaires veulent-ils finaliser le projet à n'importe quel prix, veulent-ils seulement l'infrastructure ou cherchent-ils d'autres objectifs ?

Carte 1. Localisation de la gare de La Sagrera et parcours de la ligne à grande vitesse dans l'agglomération de Barcelone



2. LA POLITIQUE, LEVIER D'AMÉNAGEMENT URBAIN OU CONTREPOIDS À LA BAISSE DE MOYENS ?

En Espagne, les grands aménagements sont l'objet de tractations politiques incessantes entre niveaux institutionnels comme entre groupes d'intérêts (partis, lobbies, etc.) (Audikana, 2012). La situation est encore plus accentuée dans les infrastructures de réseau, car celles-ci induisent une dimension territoriale vite assimilée à une potentialité de rayonnement du pouvoir institutionnel dans l'espace. Mais le contexte de tension politique entre la Catalogne et l'État espagnol produit une surpolitisation et rend le projet prisonnier d'un affrontement que la réduction des moyens d'action, paradoxalement, exacerbe au lieu de tempérer .

Si le projet de gare répond à un montage économique (l'attente de plus-values foncières), il faut bien un socle d'argent public, et celui-ci, vu depuis Barcelone, se trouve dans les ressources de l'État, que deux arguments permettent, théoriquement, de sécuriser.

D'abord, il y a des stratégies d'alliance du personnel politique. La présence entre 2004-2011 de José Luis Rodriguez Zapatero à la Moncloa à Madrid, celle de Pasqual Margall puis de José Montilla à la Generalitat de Catalogne (2003-2010) et celle de Jordi Hereu de 2006 à 2011 à la mairie de Barcelone, font que la ville bénéficie entre 2006 à 2010 d'un exceptionnel « alignement » de pouvoirs socialistes. La Sagrera peut alors être vue comme un « cadeau » fait par les socialistes madrilènes aux socialistes catalans pour obtenir leur soutien politique, alors que le gouvernement de Zapatero est affaibli par la crise et par les attaques virulentes du Parti populaire, mais doit faire voter des budgets d'austérité. En outre, la justification de ce cadeau repose sur l'argumentaire du « rattrapage des infrastructures » auquel la région a droit, selon elle, après la cure d'austérité qu'elle aurait subie sous le mandat précédent de José Maria Aznar (1996-2004). La gare de La Sagrera est donc liée à la promesse de correction d'une défaillance politique antérieure, et cela doit la rendre prioritaire au niveau national.

Cependant, dès 2012, la crise déjoue ce programme. L'État, malgré ses promesses, ne finance pas la gare parce que la crise fait fondre une grande partie de ses moyens, mais aussi parce qu'il prend peur des ambitions que le gouvernement de Catalogne développe autour d'une gare devenue pivot d'une autonomisation politique et d'une « déconnexion territoriale » par les réseaux, en lien avec le blocage de la procédure d'adoption du nouveau statut catalan. La perspective d'un *hub* barcelonais de niveau international apparaît à ce moment comme une menace directe pour l'unité nationale. En conséquence, l'État « neutralise » La Sagrera en bloquant la modernisation des lignes ferroviaires au nord de Barcelone, où la connexion frontalière est plusieurs fois retardée, et au sud, où un goulot d'étranglement subsiste toujours (Ureña, 2012).

En parallèle, les redimensionnements successifs du projet, à mesure du rétrécissement des budgets publics, montrent qu'il n'obéit pas seulement à la conjoncture économique mais à une mise en scène de celle-ci. La variation de la portée territoriale est aussi mouvante que les réajustements de forme et de fonctions. Le coup de rabot financier ne produit pas un projet d'aménagement plus « modeste » mais une fuite en avant financière avec la cession anticipée des plus-values foncières et l'accentuation des fonctions commerciales plutôt que de transport (Pennington, 2000).

3. RETERRITORIALISER UNE INFRASTRUCTURE DE RÉSEAU « PAR LE BAS » : BON SENS OU CALCUL ?

Le macroprojet n'a plus grand chose à voir avec le projet initial, mais il est relancé tout récemment pour deux raisons. D'abord, les fonds de pension « vautours » rachètent maintenant des actifs fortement dévalués, puisque ces derniers ne baissent plus, et La Sagrera fait partie des secteurs où les cessions repartent à la hausse. Ensuite, au plus fort des tensions géopolitiques entre l'Espagne et la Catalogne, l'État joue son va-tout (juste avant les élections de septembre puis de décembre 2015) et promet aux électeurs catalans de finir la gare pour 2019.

Est-ce la fin du chantier ou le début d'un nouveau processus ? La deuxième hypothèse est la plus plausible. Le macroprojet redémarre sous les yeux de citadins désenchantés et frustrés, mais se métamorphose une nouvelle fois, car il intéresse la nouvelle équipe municipale de Barcelone qui soutient un chantier en marche, même s'il était honni, car la relance des travaux publics peut entraîner l'économie locale et dégager des ressources

fiscales à l'équipe municipale. Ensuite, la nouvelle équipe veut montrer qu'elle agit tout de suite, et ne peut donc pas lancer uniquement de nouveaux projets longs à mettre en place. Enfin, Ada Colau prend la grande gare comme l'un des véhicules d'une relation politique à construire pour éviter une marginalisation et devenir un interlocuteur de l'État et de la région. Mais cela induit un nouvelle métamorphose de la gare de La Sagrera envisagée comme levier d'aménagement métropolitain. La plasticité de ce macroprojet est encore soulignée, lui hier emblème d'un modèle d'urbanisme caduc, aujourd'hui posé en projet expérimental d'un urbanisme intégrateur, pour répondre au déclin de la cohésion sociale et spatiale de cette grande région urbaine (Capel, 2010).

CONCLUSION

La finalisation du mégaprojet s'effectue au prix d'une « reterritorialisation » qu'il faut entendre comme une quasi-réinvention, ce qui est cohérent avec d'autres observations menées dans des pays européens (Healey, 2004). Malgré son image contestée, malgré ses multiples réajustements, la grande gare reste étonnamment légitime aux yeux des acteurs publics. Ainsi, les grands môles de béton qui parsèment le paysage urbain en Espagne ne sont pas seulement à lire comme les marqueurs figés d'un urbanisme obsolète. Au contraire, l'analyse de leur recyclage offre des prises pour saisir les manières de dire et de produire les stratégies urbaines les plus actuelles.

RÉFÉRENCES

Audikana A., 2012, *La politisation de la grande vitesse espagnole (1986-2011) : construction d'un mythe, production d'un consensus, émergence d'une controverse*, Champs-sur-Marne, Université Paris-Est.

Baron N., Libourel É., 2011 « L'AVE, opérateur et révélateur des dynamiques institutionnelles et territoriales espagnoles », *colloque « Rail et Histoire. Le rail à toute(s) vitesse(s) »*, Paris, 14-16 décembre 2011.

Baron N., Loyer B., 2015, *L'Espagne en crises, une géopolitique au 21e siècle*, Paris, Armand Colin.

Bertolini L., 2006, *Cities on Rails: The Development of Railway Stations and Their Surroundings*, London, Spon Press.

Capel H., 2010, "¿En qué ha fallado Barcelona?", *Finisterra*, XLV, 90, pp. 173-204.

Dimitriou H.T., Ward J.E., Wright P.G., 2013, "Mega transport projects. Beyond the 'iron triangle': Findings from the OMEGA research programme", *Progress in Planning*, vol. 86, pp. 1-43.

Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W., 2008, *Megaprojects and risks, an anatomy of ambition*, Cambridge, University press.

Healey P., 2004, "The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Studies*, 28(1), pp. 45-67.

Pennington M., 2000, *Planning and the Political Market: Public Choice and the Politics of Government Failure*, London, Athlone press.

Ureña J. M. (dir.), 2012, *Territorial Implications of High Speed Rail, A Spanish Perspective*, Adershot, Ashgate.

L'AUTEURE

Nacima Baron
LVMT
Université Paris-Est Marne-la-Vallée
nacima.baron@enpc.fr