



HAL
open science

Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du T.G.V. Nord

Philippe Menerault

► **To cite this version:**

Philippe Menerault. Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du T.G.V. Nord. *Annales de géographie*, 1997, 593-594, pp.5 - 33. 10.3406/geo.1997.20763. hal-03635915

HAL Id: hal-03635915

<https://hal.science/hal-03635915v1>

Submitted on 8 Apr 2022

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

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

Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du T.G.V. Nord

In: Annales de Géographie. 1997, t. 106, n°593-594. pp. 5-33.

Abstract

This paper considers the relationship between transport and territory. It compares two geographic areas of Nord-Pas-de-Calais region: Lille metropolis and the coastal zone. Three complementary approaches are developed, regarding existential, morphological and organizational analysis of the territories. From the spatial and political-institutionnal point of views, this paper shows that the choice of location T. G. V. in the city contributes to the affirmation of the Lille metropolitan identity. On the coast, the situation is more complex and the configuration of the infrastructure system (highway, channel tunnel, T.G.V.) points out the ambiguity of the territorial affirmation.

Résumé

Cet article porte sur l'étude du couple territoire/transport, appliquée aux cas de la métropole lilloise et du littoral Nord-Pas-de-Calais. A travers des approches existentielle, morphologique et organisationnelle du territoire, il montre que le T.G.V. vient appuyer le renforcement d'un territoire métropolitain lillois, tant d'un point de vue spatial que politico-institutionnel. En revanche, le système d'infrastructures (tunnel, T.G.V., autoroute) sur le littoral occupe une position plus ambiguë face aux enjeux d'identité territoriale.

Citer ce document / Cite this document :

Menerault Philippe. Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du T.G.V. Nord . In: Annales de Géographie. 1997, t. 106, n°593-594. pp. 5-33.

doi : 10.3406/geo.1997.20763

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1997_num_106_593_20763

Dynamiques et politiques régionales autour du tunnel sous la Manche et du T.G.V. Nord

Ph. MENERAULT
(INRETS-TRACES)

Résumé. — Cet article porte sur l'étude du couple territoire/transport, appliquée aux cas de la métropole lilloise et du littoral Nord-Pas-de-Calais. A travers des approches existentielle, morphologique et organisationnelle du territoire, il montre que le T.G.V. vient appuyer le renforcement d'un territoire métropolitain lillois, tant d'un point de vue spatial que politico-institutionnel. En revanche, le système d'infrastructures (tunnel, T.G.V., autoroute) sur le littoral occupe une position plus ambiguë face aux enjeux d'identité territoriale.

Abstract. — This paper considers the relationship between transport and territory. It compares two geographic areas of Nord-Pas-de-Calais region: Lille metropolis and the coastal zone. Three complementary approaches are developed, regarding existential, morphological and organizational analysis of the territories. From the spatial and political-institutional point of views, this paper shows that the choice of location T.G.V. in the city contributes to the affirmation of the Lille metropolitain identity. On the coast, the situation is more complex and the configuration of the infrastructure system (highway, channel tunnel, T.G.V.) points out the ambiguity of the territorial affirmation.

Mots clés : Autoroute, territoire, littoral Nord-Pas-de-Calais, métropole lilloise, politique locale, T.G.V., Tunnel sous la Manche.

Key words: Channel tunnel, highway, territory, Lille metropolis, Nord-Pas-de-Calais coastal area, T.G.V.

Ann. Géo., n° 593-594, 1997, pages 5-33, © Armand Colin

Deux « *Géographie des transports* » ont été produites par M. Wolkowitsch, à une vingtaine d'années d'intervalle, l'une publiée en 1973 (actualisée en 1982¹), l'autre parue en 1992². Alors que la première néglige la question du rapport entre transport et territoire, la seconde lui consacre plusieurs pages. C'est bien le signe qu'un glissement progressif a été opéré dans ce domaine, conduisant à intégrer les rapports de pouvoir en tant qu'élément constitutif des systèmes de transport. Car, comme l'exprimait M. Foucault : « *Territoire, c'est sans doute une notion géographique, mais c'est d'abord une notion juridico-politique : ce qui est contrôlé par un certain type de pouvoir* »³. Pourrait-il en être autrement alors que le transport, domaine sectoriel, se voit associé dans des problématiques géographiques à l'entité politico-administrative régionale⁴, à la politique de Décentralisation⁵ ou encore au développement de la contestation⁶.

C'est dans ce cadre du rapport entre transport et territoire que nous situerons notre propos sur le tunnel sous la Manche et le T.G.V. dans le Nord-Pas-de-Calais. Pour cela, nous ne partirons pas d'une présentation didactique du T.G.V. et du Lien Fixe Transmanche dans la Région Nord-Pas-de-Calais, approche sur laquelle une littérature fournie existe déjà⁷, ni d'un questionnement sur le thème « infrastructure et développement local », lui aussi très exploité, notamment par les géographes⁸. D'une autre nature, la démarche retenue dans cet article vise, en s'appuyant sur deux espaces particuliers, le littoral Nord-Pas-de-Calais et l'agglomération lilloise, à répondre à l'interrogation

1. Wolkowitsch (M.), *Géographie des transports*. A. Colin, coll. U, 1973 (Éd. mise à jour 1982), 384 p.

2. Wolkowitsch (M.), *Géographie des transports*. A. Colin, coll. Cursus, 1992, 191 p.

3. « Questions à M. Foucault sur la géographie ». *Hérodote* n° 1, 1976, p. 71-85.

4. Marconis (R.), « La S.N.C.F. et le transport régional à l'heure de la décentralisation : l'exemple de la région Midi-Pyrénées ». *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 2, 1989, p. 123-133. Auphan (E.), « La politique des transports à l'épreuve de la Décentralisation : le Nord-Pas-de-Calais franchit un nouveau pas dans la régionalisation des transports de voyageurs ». *Hommes et Terres du Nord*, n° 1, 1985, p. 8-14. On peut citer également sur la Ruhr le travail de Holz (J.M.) qui fait une place importante à l'organisation des réseaux de transport : *Gérer l'espace*. Presses Universitaires de Perpignan. Perpignan, 1992, 466 p.

5. Zembri (P.), *Les réseaux de transports collectifs régionaux en France depuis la Décentralisation : contribution à une approche géographique*. Thèse de Doctorat, Université de Paris XII, 1993, 489 p.

6. Ollivro (J.), *Essai de modélisation d'une implantation ferroviaire. L'exemple du T.G.V.-Méditerranée*. Thèse de doctorat, Université de Rennes II, 1995, 870 p.

7. Cf. notamment : Barré (A.), « Le tunnel sous la Manche et ses problèmes vus au travers de la presse française ». *Hommes et Terres du Nord*, n° hors série — Mélanges offerts à P. Flatrès, 1988, p. 177-183 ; Barré (A.), « Calais et Eurotunnel », *Historiens et géographes* n° 331, 1991, p. 51-67 ; Heddebaut (O.), « Histoire d'une idée fixe : le tunnel sous la Manche », *Recherche-Transports-Sécurité* n° 43, juin 1994, p. 35-49.

8. Sur le terrain concerné, on citera notamment : Barré (A.), Paris (D.), « Transports et développement régional en Europe ». *Hommes et Terres du Nord*, n° 1, 1993, p. 34-41 ; Bruyelle (P.), Thomas (P.R.), « The impact of the channel tunnel on Nord-Pas-de-Calais », *Applied Geography* n° 14, p. 87-104 ; Dundon-Smith (D.M.), Gibb (R.A.), « The channel tunnel and regional economic development », *Journal of transport Geography*, n° 2, p. 178-189.

suivante : en quoi les infrastructures participent-elles (ou non) à la transformation de ces espaces en territoire ?

Trois parties, reprenant successivement les trois points de vue proposés par M. le Berre¹ pour analyser la notion de territoire, serviront de charpente à ce texte : 1) la facette existentielle s'intéressera à la revendication identitaire des terrains étudiés ; 2) la facette physique concernera les choix réalisés dans la disposition des infrastructures de transport face aux enjeux de l'émergence des territoires ; 3) la facette organisationnelle, qui amène à passer d'un stade morphologique à une dimension compréhensive des phénomènes, sera focalisée sur le cas du passage du T.G.V. dans Lille.

I. Territoires : les revendications identitaires

1) « Lille Eurocité » ?

Le registre existentiel pose le territoire comme « *une entité identifiable et non fractionnable* »². Cette définition, confrontée au terrain de l'agglomération lilloise, permet de soulever une ambiguïté. Comme l'a souligné P. Bruyelle : « *l'enjeu est celui de l'émergence, du durcissement d'une métropole face à la concurrence internationale. Cette concurrence internationale ne peut être affrontée en ordre dispersé, et la dimension européenne implique un changement d'échelle et des masses urbaines pour réaliser une véritable métropole* »³. On perçoit là toute la vulnérabilité qui s'attache à la représentation territoriale : l'entité métropolitaine lilloise, un temps promue au rang de métropole d'équilibre, n'est pas une donnée, mais reste à construire. La reconnaissance de son identité souffre de plusieurs handicaps :

— Fragilité institutionnelle d'abord, alors que les dysfonctionnements de l'instance communautaire⁴ n'ont pas permis (au moins jusqu'à la fin des années 80) de pallier les difficultés issues d'un morcellement communal extrême (87 communes composent la communauté urbaine) qui, en outre, a généré une multitude d'organismes intercommunaux de substitution.

— Fragilité économique ensuite, alimentée par la coexistence de deux conceptions de la polarisation : l'une orientée vers la mutation de la métropole industrielle en crise ; l'autre défendant la promotion de

1. Le Berre (M.), « Territoire ». In, *Encyclopédie de géographie*. Paris, Économica, 1992, p. 617-638.

2. Le Berre (M.), *op. cit.*, 1992.

3. Bruyelle (P.), *La communauté urbaine de Lille*. Paris, Documentation Française, 1991, 192 p.

4. Cf. Biarez (S.), « A quoi sert une communauté urbaine ». *Métropolis*, vol. 5, n° 39, p. 41-44 ; Bruyelle (P.), *op. cit.*, 1991 ; Giblin Delvallet (B.), *La Région, territoires politiques : le Nord-Pas-de-Calais*. Paris, Fayard, 1990, 449 p.

la métropole marchande¹. Cette dualité trouve sa traduction dans le constat dressé par F. Damette² : « *Il faut également tenir compte de la carence grave en conception, de la dominante ambiguë de la logistique qui risque de tirer la ville vers le bas. Lille est une métropole en difficulté dans une région en crise* ».

— Fragilité socio-spatiale enfin, qui oppose le secteur du versant Nord-Est (Roubaix-Tourcoing) en difficulté à l'axe est-ouest, autour de Lille-Villeneuve d'Ascq, mieux pourvu. Le revenu net imposable moyen par commune constitue un bon indicateur de cette fracture entre les principaux pôles urbains d'une agglomération multipolaire : en 1992, il atteignait près de 94 000 F pour Villeneuve d'Ascq, il se situait dans la moyenne régionale pour Lille avec 75 000 F, il n'était plus que de 68 000 F à Tourcoing et tombait à seulement 59 000 F à Roubaix³.

Dans ce contexte, la localisation des grandes infrastructures de transport et de communication prend un relief particulier. Elle participe à la définition d'un projet urbain global sur l'agglomération (avec la révision du Schéma Directeur) susceptible d'unifier la métropole pour en renforcer la lisibilité territoriale. Cet enjeu s'appuie sur l'inévitable promotion de l'image internationale de l'agglomération qui joue ici sur deux dimensions :

— Le transfrontalier de proximité, qui d'un point de vue morphologique, fait basculer le centre de gravité de l'agglomération vers les secteurs en crise et permet d'afficher un objectif de solidarité locale.

— L'accrochage sur les grands réseaux internationaux qui, sur le plan fonctionnel, s'inscrit dans une perspective de concentration des activités sur Lille (couple T.G.V.-Euralille)⁴. Cette seconde démarche participe à l'émergence du nouveau modèle urbain décrit par J.P. Balligand et D. Maquart : « *la ville qui naît en ce moment, qui renaît, est sous-tendue par une logique propre : faire coïncider et communiquer le maximum de nœuds du maximum de réseaux. Elle l'a toujours fait, même par le passé. La nouveauté est qu'aujourd'hui elle le fait volontairement, non plus en réponse à une vision externe qui lui serait appliquée* »⁵.

1. Cf. Ernecq (J.M.), « Essai de lecture de la fragmentation métropolitaine nordiste » Colloque international *Métropoles et aménagement du territoire*. Université de Paris-Dauphine, mai 1993.

2. Damette (F.), *La France en villes*. Paris, D.A.T.A.R./Documentation française, 1994, 271 p.

3. Pour l'année 1992, le revenu net imposable était en France (hors Ile de France) de 78 000 F, pour le Nord-Pas-de-Calais, de 74 000 F (16^e rang national). (Source : Tessonneau (R.), « Le Nord-Pas-de-Calais : 16^e Région française pour son revenu fiscal ». *Profil de l'économie Nord-Pas-de-Calais*, n° 9, 1995, p. 3-8).

4. D'autres sites accueillent des équipements à vocation internationale, comme l'Eurotéléport de Roubaix, mais ils n'ont pas la même inscription physique locale.

5. Balligand (J.P.), Maquart (D.), *La fin du territoire jacobin*. Paris, Albin Michel, 1990, 221 p. — sur ce thème, voir aussi Ascher (F.), *Métapolis*. Paris, Éd. O. Jacob, 1995, 346 p. ; Bieber (A.), Massot (M.H.), Orfeuill (J.P.), « Prospectives de la mobilité quotidienne ». In, *Circuler demain*. Paris, D.A.T.A.R./Éd. de l'Aube, 1993, p. 157-184.

« Lille Eurocité »¹, « Lille Eurométropole »² : face à ces revendications existentielles qui renvoient à la construction d'un territoire articulant étroitement les échelles de l'agglomération et de l'Europe, le positionnement d'une gare T.G.V. internationale dans la ville n'est évidemment pas neutre. Localisation périphérique ou centrale : nous nous intéresserons à la sélection des lieux dans notre deuxième partie. Elle nous permettra d'entrer dans la « *facette physique du territoire* », mais évoquons au préalable la question de l'unité de l'autre espace qui nous occupe : le littoral du Nord-Pas-de-Calais.

2) *Cohérence littorale ?*

L'identité littorale est plus problématique encore que celle de la métropole lilloise. Jusqu'à une période récente, c'est davantage en termes de fragmentation, de morcellement, de concurrence que s'analysait cet espace, quel que soit l'angle d'approche retenu :

— Géographique : une zone de falaises, entre Sangatte et le sud de Boulogne introduit une discontinuité physique dans un paysage marqué par sa platitude.

— Aménagement : cette situation a longtemps contribué en matière de planification à mettre l'accent sur le contraste entre, d'une part, la plaine côtière de Calais-Dunkerque (développement du complexe industriel-portuaire) et d'autre part, le Boulonnais et la côte d'Opale, plus orientés vers le tourisme.

— Politico-institutionnel : à l'intercommunalité volontaire, organisée autour de la communauté urbaine de Dunkerque, peut être opposée la forteresse calaisienne, vaste commune disposant de réserves foncières, dirigée par une municipalité communiste (depuis 1977) et entourée de collectivités réticentes au développement intercommunal sur lesquelles se sont installés les aménagements liés au tunnel sous la Manche (terminal transmanche et « Cité de l'Europe » à Coquelle, gare de Fréthun). Boulogne enfin, a longtemps cantonné l'intercommunalité à un rôle technique, dans le cadre d'un syndicat à vocation multiple, avant d'en faire un outil de politique d'agglomération dans les années 80, qui s'est renforcé dans ses compétences, dans ses effectifs, dans son extension spatiale et dans ses structures (passage du S.I.V.O.M. au district).

— Administratif : le littoral Nord-Pas-de-Calais est fractionné par les deux départements qui composent la Région : Dunkerque est une

1. Titre d'un ouvrage de Stevens (J.F.), *L'Europe à portée de main : Lille eurocité*. Lille, Centre d'Étude et de Prospective du S.G.A.R., 1989, 158 p. — En outre, « Eurocité » est un groupe réunissant 58 villes, dont Lille, créé en 1986 à Rotterdam pour prendre part au processus de décision de l'Union Européenne.

2. Depuis 1992, Lille est adhérente du club des Eurométropoles (fondé à Bordeaux en 1980) qui réunit 21 grandes agglomérations autour du thème du développement économique.

sous-préfecture du Nord ; Calais et Boulogne occupent des fonctions identiques dans le Pas-de-Calais.

— Économique : les ports de Boulogne, Calais et Dunkerque, gérés par trois entités distinctes (un port autonome et deux C.C.I.) n'ont guère de politique commune. S'ils arborent chacun des spécificités (respectivement la pêche, le trafic passagers et la fonction industrielle), leurs activités complémentaires, souvent non négligeables, les placent directement en concurrence.

Ainsi, le sentiment de reconnaissance d'une entité littorale, fondement de l'existence territoriale, est pour le moins incertaine. Comme l'écrit D. Paris : « *Malgré un début de prise de conscience de la nouvelle communauté de destin créée par le tunnel sous la Manche, il manque toujours un projet de développement commun au littoral* »¹. Pourtant, la revendication identitaire, attisée par des ambitions européennes, est bien présente. Il faut faire nombre, et pour cela, on n'hésite pas à regrouper la population de l'ensemble littoral pour atteindre les 600 000 habitants sans lesquels « *on n'existe pas sur la carte européenne* » ; ou encore à associer les trafics des trois ports, ce « *qui les situeraient, avec Hambourg, au 11^e rang mondial et au 4^e rang européen pour le trafic de marchandises et confirmeraient encore davantage leur place de premier plan en matière de passagers* »². Fictions statistiques, comme le rappelle D. Paris, ces amalgames témoignent cependant de la prégnance d'un enjeu territorial littoral.

Celui-ci se trouve exprimé dans les schémas de la D.A.T.A.R. qui associent en un réseau de villes les trois agglomérations du littoral³. Plus matériellement, cet enjeu se traduit par la naissance d'une université du littoral ou encore dans un traitement d'ensemble de la « rocade littorale ». Enfin, dans le domaine institutionnel, un « syndicat mixte du littoral », associant collectivités et organismes consulaires, a vu le jour en 1994 pour mettre en œuvre un programme de coopération autour de 4 axes (liaison ferroviaire, politiques portuaires, promotion du littoral, gestion des déchets).

Cet apparent volontarisme n'est pas exempt de contradictions. Aucune clarification n'est donnée sur le mode de territorialisation envisagé : en termes de stratégie d'aménagement, s'agit-il de valoriser un réseau territorial fondé sur la connexité de sites urbains distants d'une trentaine de kilomètres ou de promouvoir un territoire continu (façade littorale) ? En termes de politique d'aménagement, s'agit-il de coopérer pour renforcer l'identité propre à chaque pôle ou pour développer une image unitaire du littoral ?

1. Paris (D.), *La mutation inachevée*. Paris, l'Harmattan, 1993, 365 p.

2. Collectif, « Trois ports, une même porte pour l'Europe ». Lille, Centre d'Étude et de Prospective du S.G.A.R., 1992, 226 p.

3. D.A.T.A.R., *Débat national pour l'aménagement du territoire*. Paris, Documentation Française, 1993, 124 p.

Les choix de localisation des infrastructures de transport portés par le milieu local permettent d'informer ces dynamiques territoriales. Ce n'est pas le site du tunnel qui est ici en question, ni le tracé de la ligne T.G.V. (contrairement à l'agglomération lilloise), mais les options défendues pour intégrer ces grandes infrastructures dans un système de transport en regard de l'enjeu de l'émergence d'un territoire littoral.

Nous voudrions montrer maintenant, en prenant les infrastructures de transport comme indicateurs de « la facette physique du territoire », que l'agglomération lilloise et le littoral se sont trouvés dans des positions opposées face à leur revendication identitaire.

II. Territoires : Quelles options régionales dans les choix de localisation des infrastructures ?

Les configurations territoriales qui s'intéressent aux localisations forment pour M. Le Berre¹ un deuxième niveau d'analyse. Pour en prendre la mesure autour des exemples choisis, nous utiliserons la perspective ouverte par G. Dupuy² à partir du couple « réseau virtuel/réseau réel ».

1) Le passage du T.G.V. dans Lille, instrument d'une cohésion métropolitaine

En 1993, la ligne à grande vitesse du T.G.V.-Nord est mise en service dans sa partie française. Le tracé réalisé reprend celui préconisé par la Commission d'évaluation présidée par R. Rudeau, tracé entériné en octobre 1987 par le Premier Ministre (*fig. 1*). La voie nouvelle passe par Lille (tracé B), mais non par Amiens (tracé A) ou par St-Quentin (tracé C), avant de rejoindre le tunnel sous la Manche au niveau de la gare de Fréthun, à proximité de Calais. A. Metton a déjà rendu compte des choix effectués par la Commission Rudeau en regard des options d'aménagement du territoire ; il n'est donc pas besoin d'y revenir³. Moins connus sont peut être les problèmes de localisation posés à l'échelle locale.

Le passage d'un projet de ligne Paris/Bruxelles/Cologne/Amsterdam (P.B.K.A.) à la définition d'un réseau T.G.V. unissant Paris/Londres/Bruxelles, en liaison avec la décision de construire le tunnel sous la Manche (1986), a en effet offert de nouvelles opportunités pour la

1. Le Berre (M.), *op. cit.*, 1992.

2. Dupuy (G.), *L'urbanisme des réseaux*. Paris, A. Colin, 1991, 198 p.

3. Metton (A.), « T.G.V. et aménagement du territoire. Enjeux, contraintes et stratégies ». *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n° 2, 1989, p. 113-122.

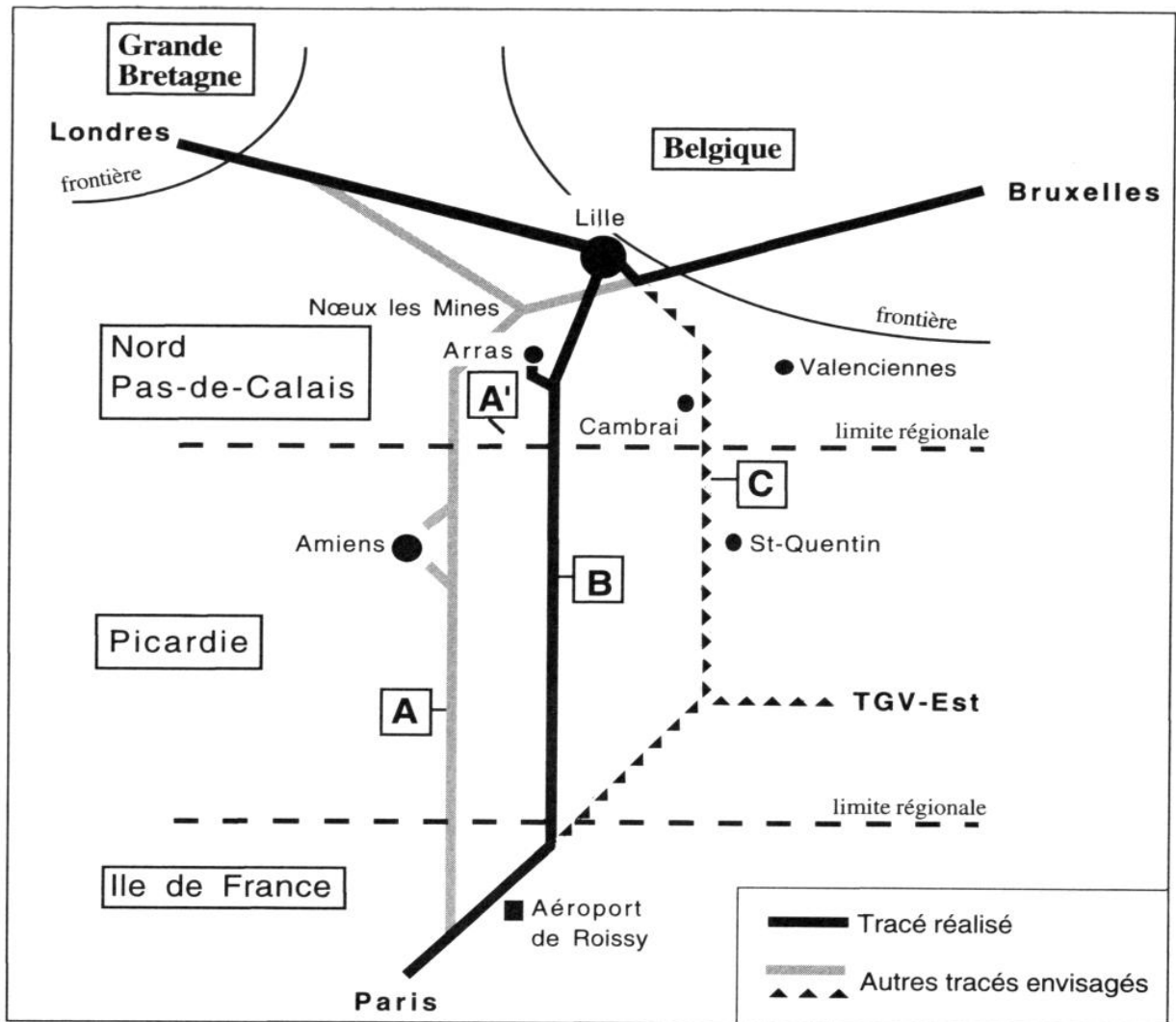


Fig. 1 – Comparaison des tracés du T.G.V. Nord (commission Rudeau).
The different lines proposed by the "Rudeau committee".

desserte de l'agglomération lilloise. Si la branche Paris/Bruxelles ne fait pas l'objet d'un réinvestissement particulier de la part du milieu local, en revanche, la ligne en direction de Londres donne lieu à différents schémas qui prendront progressivement consistance entre 1985 et 1987. La confrontation de ces réseaux virtuels permet de souligner l'enjeu territorial de la desserte de Lille.

1.1) Le tracé « sud de Lille »

Reprenant les études antérieures menées dans les années 70, la S.N.C.F. propose d'abord une conception en triangle des relations à réaliser (fig. 2) qui ignore le centre de Lille et longe l'A26 au nord d'Arras où l'entreprise a déjà réalisé des réserves foncières. Ce schéma, baptisé tracé « sud de Lille », a pour principal atout la faible distance Paris/

Londres et donc des gains de temps en regard des autres tracés centrés sur le Nord-Pas-de-Calais. Compte tenu de l'importance des trafics attendus sur ce segment et de la sensibilité des modèles utilisés par la S.N.C.F. à la variable temporelle, il correspond au tracé qui induirait, d'après les calculs de l'exploitant, la meilleure fréquentation du réseau : 17 millions de voyageurs/an dont 9,5 millions entre Paris et Londres.

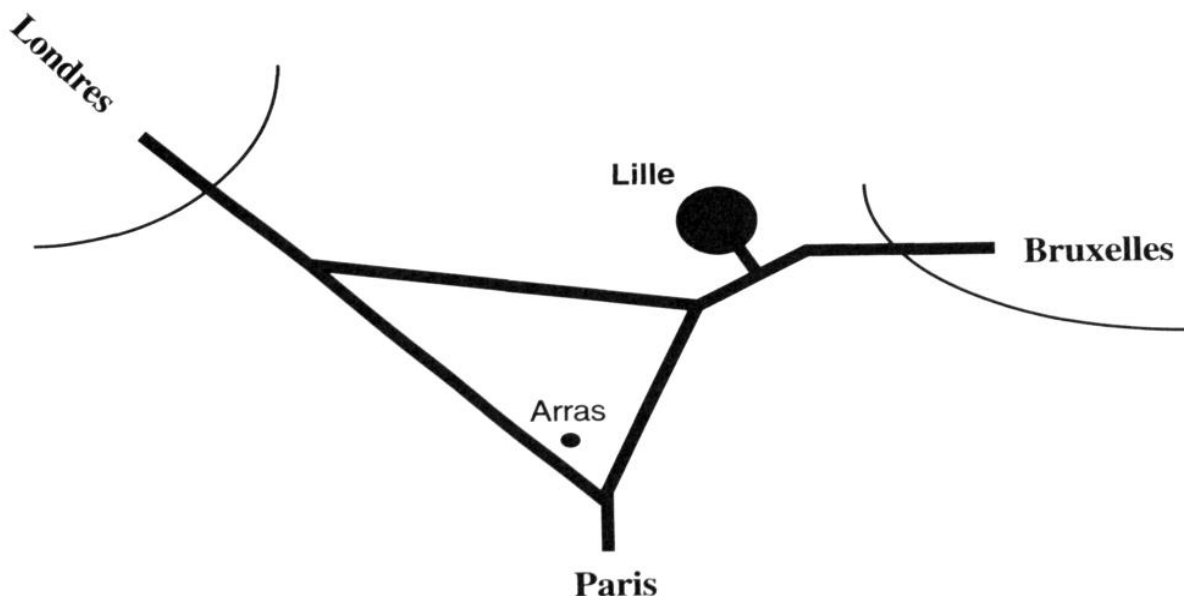


Fig. 2 - Tracé « sud de Lille ».
The "South of Lille" railway line project.

Ce tracé présente cependant pour la S.N.C.F. un lourd handicap : celui de la longueur du kilométrage de voies nouvelles à construire (153 km si l'on exclut l'axe Paris/Bruxelles).

1.2) Le tracé « Plaine des Flandres » avec passage dans Lille

En opposition avec ce tracé, le milieu régional propose et défend un autre schéma dénommé « Plaine des Flandres » (fig. 3) dont la principale caractéristique est de faire de Lille le point de passage des T.G.V. Paris/Londres et Londres/Bruxelles (les trains Paris/Bruxelles continuant à effectuer un trajet joutant l'agglomération lilloise). Ce projet s'appuie, lui aussi, sur les études réalisées dès la fin des années 70, mais cette fois par l'O.R.E.A.M. et l'Agence d'urbanisme. Elles ont permis à la communauté urbaine de constituer des réserves foncières dans le cadre du S.D.A.U. de 1971. Il s'inscrit dans une logique d'aménagement métropolitain dont l'ouverture d'une gare nouvelle de centre-ville pour les T.G.V. internationaux constitue le pivot ; autour d'elle, une action d'urbanisme opérationnel associant les initiatives publiques et privées est envisagée.

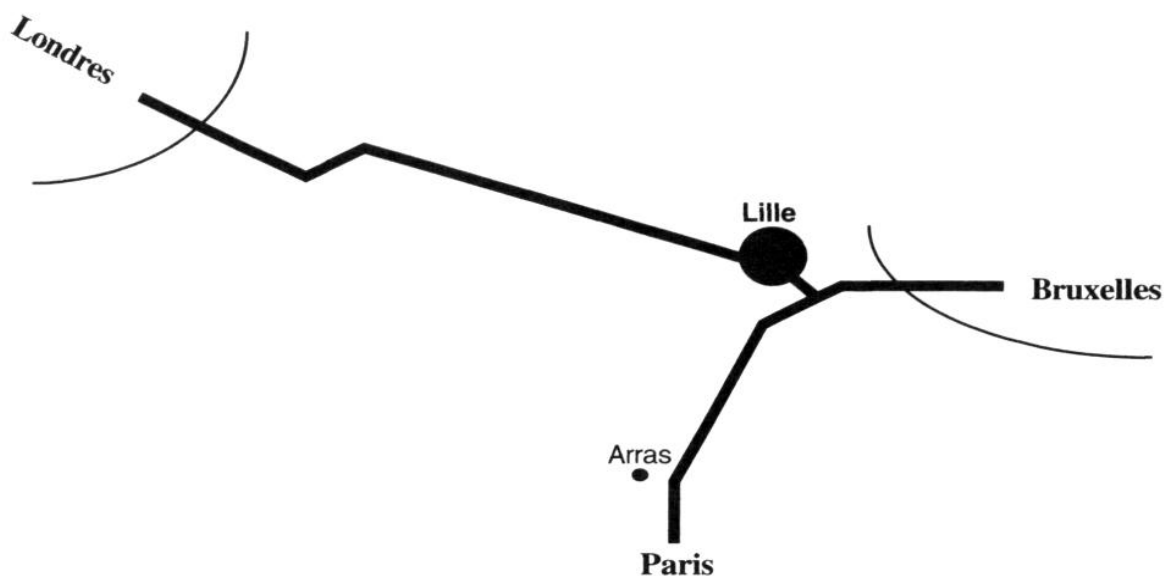


Fig. 3 – Tracé « Plaine des Flandres » avec passage dans Lille.

*The "Plain of Flandres" railway line project
with passage through the center of Lille.*

Ce tracé, long de 119,7 km, réduit sensiblement le kilométrage de voie à construire par rapport à l'option « sud de Lille » en transformant la géométrie du projet : le Y remplace le triangle. Mais, s'il améliore la rentabilité du projet, il se heurte cependant à l'opposition de la S.N.C.F. qui fait une contre-proposition.

1.3) Le tracé « Plaine des Flandres » avec contournement sud de Lille

La S.N.C.F. bâtit, en effet, un troisième scénario (fig. 4), intermédiaire entre les deux précédents : il s'apparente à la version « Plaine des Flandres » par le choix d'un tracé en Y, mais emprunte à la version « sud de Lille » son souci de diminuer la longueur et donc le temps de parcours du trajet Paris/Londres.

Les points forts de cette variante sont à rechercher du côté de l'amélioration de la rentabilité du projet pour l'entreprise si l'on se réfère aux calculs de la S.N.C.F. : la réduction du kilométrage de voies à construire (101,6 km hors liaison Paris/Bruxelles) compense largement la perte de fréquentation due à l'allongement de la durée du trajet Paris/Londres (16,8 millions de voyageurs dont 9,3 sur l'axe Paris/Londres). Le taux de rentabilité interne, évalué à 12,2 % pour l'option « sud de Lille », atteint alors 13,8 % dans le cas de l'option « Plaine des Flandres » avec contournement ouest de Lille.

Cependant, si elle se rapproche de l'agglomération lilloise en la contournant par l'ouest, cette option n'apporte aucun élément en faveur de la dimension d'aménagement local contenue dans le projet de gare T.G.V. centrale. Elle ne peut, de ce fait, satisfaire les ambitions lilloises.

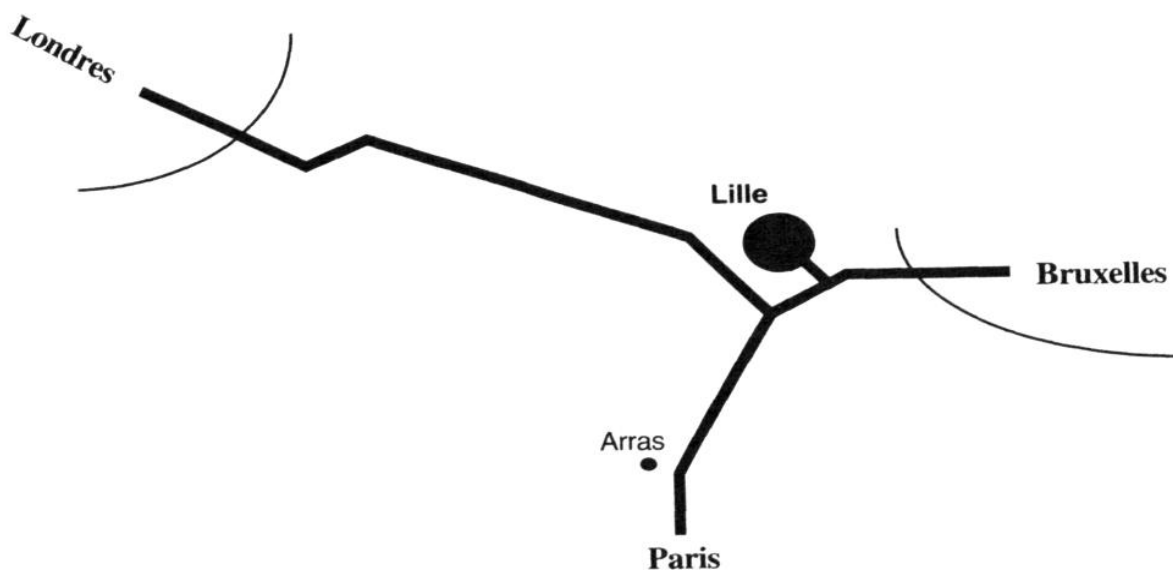


Fig. 4 – Tracé « Plaine des Flandres » contournement ouest de Lille.

The "Plain of Flandres" railway line project with Lille by pass.

Parmi ces trois réseaux virtuels, c'est la seconde configuration territoriale qui a finalement prévalu. Elle pointe ainsi l'existence d'un « système d'actions régionales », capable de définir ou de réinvestir un projet de transport à grande vitesse pour enrichir son contenu d'une dimension locale supplémentaire.

1.4) T.G.V. et aménagement urbain face à l'enjeu d'un territoire métropolitain

Les opérations d'aménagement associées aux grandes infrastructures de transport participent à la définition des configurations territoriales. Le passage du T.G.V. au cœur de Lille a ainsi permis la création du centre Euralille. Opération de prestige menée sur 70 ha de réserves foncières, dont le plan d'ensemble est dû à R. Koolhaas et les différents bâtiments qui le composent à des architectes renommés (J.M. Duthilleul, R. Koolhaas, J. Nouvel, Ch. de Portzamparc, Cl. Vasconi), Euralille mêle plusieurs fonctions : composition urbaine (réduire les effets de coupure entre quartiers), nœud de transports (autour de la nouvelle gare de Lille-Europe), centre d'affaires, de services et de commerces, lieu de loisirs (parc urbain, Lille-Grand Palais), et espace de logements. Surtout, retenons pour notre propos que cette opération a été initiée par la collectivité publique. Dès 1987, le maire de Lille demande à J. Peyrelevade de réfléchir « à un projet d'aménagement autour de la future gare ». Après la phase d'études, une Société d'Économie Mixte (présidée par P. Mauroy) a été créée. Unissant collectivités (Lille, La Madeleine, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq, la communauté

urbaine, le département et la Région) et opérateurs privés (notamment la C.C.I. et le secteur bancaire), elle a été chargée de la réalisation et de la commercialisation d'Euralille. La composition de cette S.E.M. illustre trois phénomènes :

— D'abord, l'adhésion des principales municipalités de l'agglomération à ce projet lillois dans la perspective du renforcement de l'identité métropolitaine.

— Ensuite, la position de « maire-entrepreneur » de P. Mauroy, position qui fait de lui aujourd'hui l'une des figures emblématiques des élus de grandes villes¹.

— Enfin, l'intérêt du secteur privé pour un projet de grande envergure débouchant sur une organisation partenariale public/privé.

Du point de vue de l'affirmation d'un territoire métropolitain, cet aménagement qui vise à conforter la lisibilité lilloise semble, si l'on se réfère à une récente étude de la C.C.I. de Lille/Roubaix/Tourcoing, atteindre cet objectif en termes d'attraction commerciale et plus encore de loisir², mais la commercialisation des surfaces de bureaux (dans une conjoncture mauvaise) reste très difficile. Face au couple gare Lille-Europe/Euralille, la configuration territoriale associant terminal transmanche/Cité de l'Europe à Calais offrira un point de comparaison intéressant.

2) *Le littoral Nord-Pas-de-Calais et le positionnement des infrastructures de transport : cohésion territoriale autoroutière versus éclatement ferroviaire*

2.1) *Le tunnel sous la Manche, équipement multimodal*

Si l'analyse de la localisation du nouvel axe T.G.V. par rapport à l'agglomération lilloise est pertinente pour saisir les configurations territoriales, le caractère multimodal du tunnel sous la Manche incite à prendre conjointement en considération les infrastructures autoroutières et ferroviaires en regard de la question de l'affirmation d'un territoire littoral. Cette approche paraît d'autant plus intéressante que, selon le mode considéré, le rapport des infrastructures au littoral est opposé.

Avec du retard sur les prévisions initiales, l'activité commerciale du Tunnel sous la Manche³, a progressivement débuté au cours de l'année 1994. Plusieurs possibilités de traversées sont proposées au public par Eurotunnel, le concessionnaire de cet ouvrage :

1. Menerault (Ph.), « Politiques régionales de transport : le Nord-Pas-de-Calais ». *Les Courriers du C.N.R.S.*, n° 82, mai 1996, p. 58-60.

2. C.C.I. de Lille/Roubaix/Tourcoing, *Chalandise et attraction du centre-ville de Lille : hyper-centre et Euralille*. Lille, Fév. 1996, 19 p + annexes.

3. Il s'agit en fait, d'un double tunnel ferroviaire et d'une galerie technique. La longueur de chaque élément est de 50 km, dont 37 sous la Manche.

— Les navettes poids lourd. Ce sont des véhicules à claire-voie qui peuvent transporter chacun jusqu'à 28 camions. Les chauffeurs routiers, qui embarquent et débarquent leur véhicule sur la navette, voyagent entre les terminaux dans une voiture-salon.

— Les navettes passagers permettent la traversée des voitures, motos et autocars. Selon le gabarit des véhicules, ils embarquent dans des wagons à un ou deux ponts. Durant les 35 minutes que dure la traversée du tunnel, les conducteurs et leurs passagers restent dans leur voiture, mais s'ils le souhaitent, peuvent sortir dans le wagon qui est climatisé et éclairé ; les motards voyagent, quant à eux, dans un compartiment passager.

— Les passagers de l'Eurostar, le train à grande vitesse qui relie Paris/Londres et Londres/Bruxelles constituent le troisième type de clientèle du tunnel. Sur le premier axe, quelques arrêts sont réalisés dans le Nord-Pas-de-Calais à Lille-Europe ou à Calais-Fréthun ; sur le second, seule la gare de Lille-Europe est concernée.

— A ces services s'ajoute la circulation de trains de marchandises dans le tunnel (trains complets, wagons isolés ou transport combiné).

Un simple regard sur les flux de passagers transportés permet à la fois de saisir la part respective de la route et du fer et de mesurer les décalages par rapport aux ambitions initiales.

(en millions de passagers)	Prévision de trafics ¹ pour la 1 ^{re} année d'exercice	Trafics effectivement acheminés la 1 ^{re} année d'exercice (1995) ²
Eurostar (passagers trains)	15,3	2,9
Navette tourisme et fret ³	12,8	4,8

Non seulement, les flux réalisés sont sans rapport avec ceux estimés avant l'ouverture du tunnel, mais il faut noter aussi l'inversion concernant les modes : les usagers de la route empruntant avec leur véhicule les navettes sont nettement plus nombreux que les passagers du système uniquement ferroviaire.

Pour avoir une vision plus juste des échanges transmanche, il convient d'ajouter le secteur maritime. En 1995, les 10 ports français de Dunkerque à Roscoff effectuant des liaisons transmanches ont transporté 25,7 millions de passagers sur lesquels 17 millions sont passés par Calais. Si ce dernier port a vu son trafic passagers diminuer

1. Source : Données Eurotunnel citées dans les Échos, *Dossier Nord-Pas-de-Calais*, Hors série, 3 mai 1994, p. 48-63.

2. Source : Huault (Ph.), Houée (M.), Savin (J.M.), « Flux trans-manche : quel impact du tunnel pour la France en 1995 ». *Synthèse O.E.S.T.*, avril 1996. (1995 est la première année d'exercice plein à l'exception des cars empruntant la navette qui l'ont fait à partir de l'été).

3. Pour le fret, il s'agit des chauffeurs routiers empruntant le tunnel.

de - 7,3 % entre 1994 et 1995, il atteint cependant un niveau supérieur de 1,5 % à celui de 1993¹.

Ces résultats sont à mettre en relation avec l'évolution de la liaison ferroviaire Paris/Londres par Amiens qui montre que bien avant l'ouverture du tunnel, le trafic sur cet axe a décliné au profit de la route².

Face à ces données qui traduisent l'importance de la route pour rejoindre, soit le tunnel, soit les ports, quels choix de localisation ont été effectués pour les infrastructures routières et ferroviaires et quelles inflexions régionales ont été portées aux projets initiaux ? Rappelons en préalable que du point de vue du réseau virtuel, le réseau le plus satisfaisant pour répondre à des objectifs de cohésion littorale est celui qui, sur le plan interne, relie les trois agglomérations de Dunkerque, Calais, Boulogne et le terminal transmanche du tunnel.

2.2) Tunnel et système autoroutier face à l'émergence d'un territoire littoral

Le Plan Routier Transmanche, adopté par le gouvernement deux jours après la décision de réaliser le tunnel sous la Manche (janvier 1986³) a pour enjeu majeur d'ouvrir le terminal de Coquelles sur l'ensemble du système autoroutier français (couple A16/A26) et de favoriser les liaisons avec le Belgique. Le littoral du Nord-Pas-de-Calais va aussi y trouver son compte en terme de cohésion territoriale.

Les conditions d'accessibilité interne de cet espace se trouvent totalement modifiées par le premier tronçon de l'A16 réalisé entre Boulogne et la frontière belge via Dunkerque, le tunnel et Calais. Avec la liaison autoroutière, les temps de parcours sont réduits de moitié.

Temps de parcours	Avant A16	Après A16
Boulogne/Dunkerque	1 h 30	45 mn
Dunkerque/Calais	45 mn	25 mn
Calais/Boulogne	45 mn	20 mn

En outre, ce segment autoroutier affirme une originalité qui marque sa territorialité par rapport à l'ensemble de l'A16. Ces spécificités s'expriment :

1. Données : Huault (Ph.), Houée (M.), Savin (J.M.), synthèse citée, 1996. Sur les flux transmanche voir aussi : Joan (J.M.), *Le maillon maritime dans l'organisation des chaînes de transport anglo-continentales*. Thèse de Doctorat, Université de Lille 1, 1995, 348 p.

2. Menerault (Ph.), Barré (A.), « T.G.V. et recomposition des relations ferroviaires interrégionales : l'exemple des relations Nord-Pas-de-Calais/Picardie » In, *Changement régional et dynamique des territoires*. Lille, Éd. Septentrion, 1996 (à paraître).

3. Complété en 1988 par un tronçon autoroutier prolongeant l'A26 jusqu'au port de Calais.

— Par sa dénomination : celle de « rocade littorale ».

— Par sa très forte perméabilité, liée à la fois à l'importance du nombre d'échangeurs demandés et financés par les collectivités¹ et à la gratuité de circulation qui distingue ce tronçon du reste de l'A16.

— Par son unité de traitement paysager (ensemble de sections homogènes dont la réalisation a été confiée à un seul paysagiste), mais aussi par l'éclairage continu de cette portion d'autoroute qui participe à sa singularité.

Ces différents éléments montrent comment la configuration territoriale définie à partir du couple tunnel/système autoroutier contribue à l'affirmation d'une entité littorale. L'investissement (notamment financier) de la collectivité régionale dans l'infrastructure routière a servi ici de support à un affichage identitaire du littoral. On peut alors se demander si la localisation des infrastructures ferroviaires conforte cette cohérence ou au contraire l'infirmes ?

2.3) *Système de transport ferroviaire et configuration littorale*

A priori, deux types de configurations territoriales étaient envisageables, reposant sur une mobilisation différente des potentialités du réseau ferré.

— L'une s'inscrit dans la logique décrite pour la route. Elle prend appui sur la gare de Fréthun située au débouché du tunnel sur laquelle des rabattements à l'aide de trains régionaux seraient effectués, sur des axes modernisés, à partir de Boulogne, Calais et Dunkerque.

— L'autre mise sur la compatibilité du système T.G.V. qui permet aux trains à grande vitesse de circuler sur voie classique. Avec cette option, chaque ville du littoral peut disposer de T.G.V. initialisés à partir de sa gare, mais l'intérêt du site de Fréthun s'en trouve dévalorisé et la cohérence littorale niée.

Partant de ces deux modèles, on peut s'interroger sur les choix privilégiés par les collectivités.

2.3.1) *Hésitations boulonnaises*

La ville de Boulogne disposait d'une rente de situation sur la ligne Paris/Londres via Amiens que l'évolution du trafic routier à destination de l'Angleterre et le tracé du T.G.V.-Nord tendent à déclasser. Ajoutons qu'en dehors de la Sambre, Boulogne est la ville qui, comparée aux autres agglomérations du Nord-Pas-de-Calais, gagne le moins en temps dans sa liaison avec Paris après l'ouverture du T.G.V.-Nord ; seulement 10 minutes dans le meilleur des cas, mais avec un coût qui est celui de l'accès à la grande vitesse (fig. 5).

Les positions des représentants élus et des responsables économiques et sociaux du secteur n'ont pas été unanimes sur ce dossier si ce n'est

1. 36 échangeurs pour les 89 km séparant la frontière belge de Boulogne/Mer.

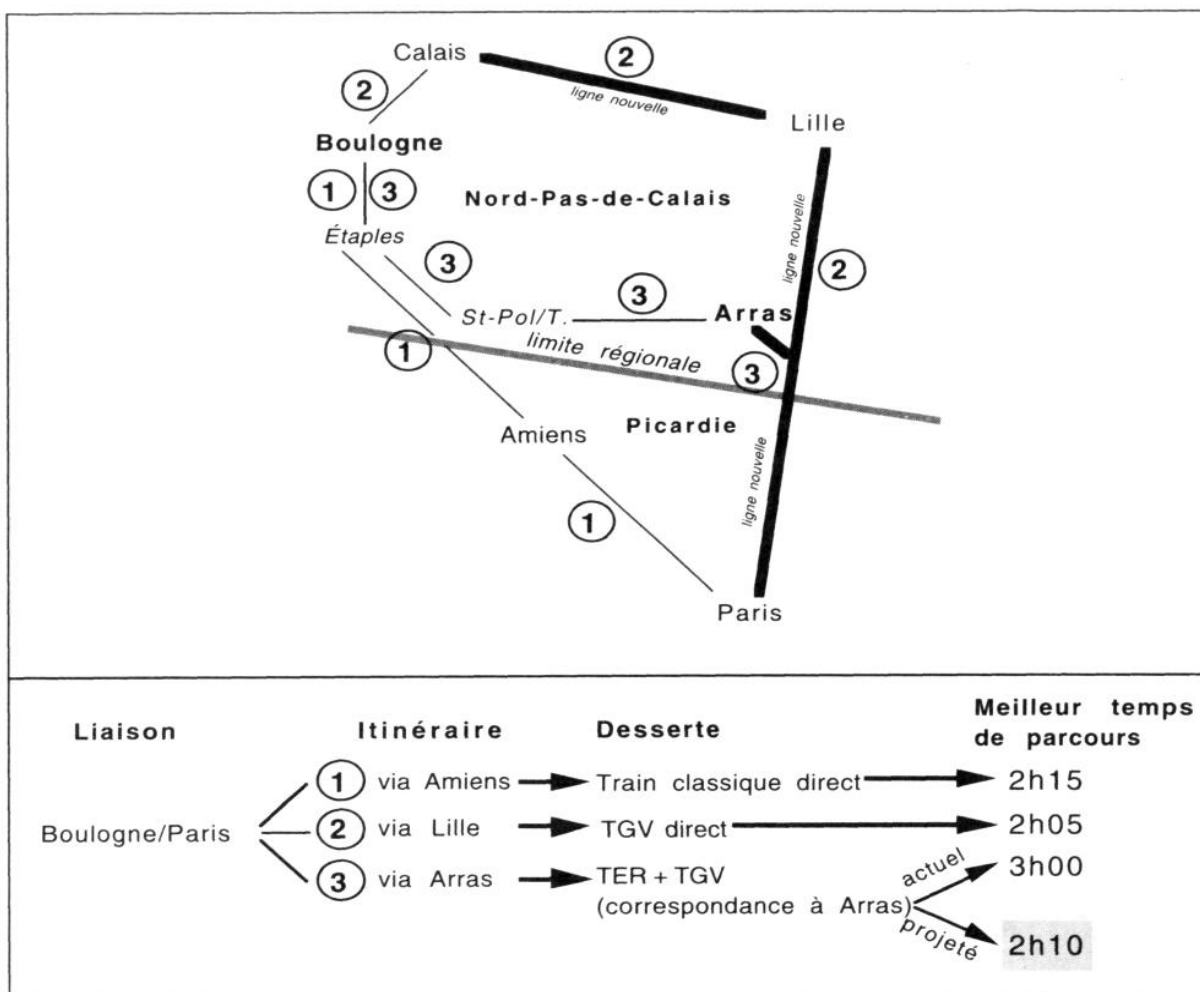


Fig. 5 - Les relations Paris/Boulogne.

Paris/Boulogne rail links.

pour trouver insuffisante la proposition S.N.C.F. de rabattement des trains sur la gare de Fréthun : certains ont alors défendu une électrification de la ligne Calais/Amiens pour relancer la liaison traditionnelle ; d'autres, ont prôné l'électrification Boulogne/Calais pour permettre aux T.G.V. d'être initialisés à Boulogne ; d'autres enfin, moins écoutés, ont esquissé l'idée d'une requalification de l'axe ferroviaire Boulogne/Arras, qui permettrait de renforcer l'articulation T.G.V./T.E.R. sur une agglomération particulièrement bien desservie. Toutes ces solutions techniques présentent des temps de parcours très comparables, variant entre 2 h 05 et 2 h 15.

L'opposition de la S.N.C.F. et la relative indifférence de la région Picarde ont conduit à renoncer à l'option d'une électrification Boulogne/Amiens au coût prohibitif pour un gain de temps minime ; la requalification de la voie Boulogne/Arras, sans être totalement rejetée a été peu étudiée par les services techniques et renvoyée à une date ultérieure ; le consensus régional s'est porté sur l'électrification du Boulogne/

Calais, qui à terme, pouvait faire espérer l'amélioration des relations avec Lille. Encore faut-il préciser que cet équipement a uniquement pour objet d'initialiser les T.G.V. à Boulogne et non d'améliorer la qualité des liaisons littorales qui restent actuellement effectuées par des trains diesel.

2.3.2) Dunkerque : gagner du temps sur le temps

L'axe traditionnel Paris/Dunkerque passe par Arras et la partie occidentale du Bassin Minier (Lens, Béthune). Il offrait une possibilité aisée d'irrigation par T.G.V. qui a été exploitée et permet à Dunkerque de gagner 40 minutes sur le temps de liaison Dunkerque/Paris (2 h 00 au lieu de 2 h 40). Si une réorganisation des trafics en direction de Paris via Fréthun pouvait être envisagée, elle ne correspondait donc pas à une orientation naturelle, mais relevait d'une politique volontariste, alors que la liaison Dunkerque/Fréthun est particulièrement mauvaise et aurait nécessité davantage qu'une simple électrification pour être efficace.

La configuration de la ligne nouvelle a pourtant amené les élus locaux à demander des aménagements spécifiques. Ils n'ont pas été tournés vers le littoral, mais portent sur l'établissement d'une jonction plus rapide avec la ligne nouvelle, au niveau de Cassel, de manière à améliorer les temps de parcours avec Paris et à favoriser une éventuelle liaison Dunkerque/Lille par T.G.V. (fig. 6).

Peu évoqué lors des débats régionaux, le « barreau de Cassel » constitue pourtant un nœud technique de première importance face aux enjeux régionaux. En privant l'axe ferroviaire traditionnel (via le Bassin Minier) d'une partie de son potentiel de clientèle, il risquait d'affaiblir la desserte de cette ligne ; de même, en misant sur un rapprochement Dunkerque/Lille, il hypothéquait la formulation d'une cohérence littorale.

Si l'on ajoute que Calais a également obtenu l'initialisation de T.G.V. à partir de sa gare centrale, et que le réseau de transports urbains n'effectue pas la liaison entre cette commune et Fréthun, on comprend que la gare T.G.V. située au débouché du tunnel sous la Manche reste une gare fantôme. Si tous les trains Londres/Bruxelles s'arrêtent aujourd'hui à Lille, parmi les 13 liaisons quotidiennes Paris/Londres, seules 3 s'arrêtent à Fréthun.

La querelle qui a porté sur la dénomination de la gare illustre parfaitement, sur le registre existentiel, la négation du territoire littoral par le réseau ferroviaire. Le rejet par les collectivités de l'appellation « Fréthun-littoral » proposée par la S.N.C.F. au profit de « Calais-Fréthun » témoigne de l'indifférence de ce site face aux enjeux de revendication d'un territoire littoral.

Les choix opérés sur le littoral en matière de construction du système ferroviaire sont cohérents avec les valeurs de prestige attachées au matériel T.G.V. (préférence pour l'initialisation), ou de vitesse

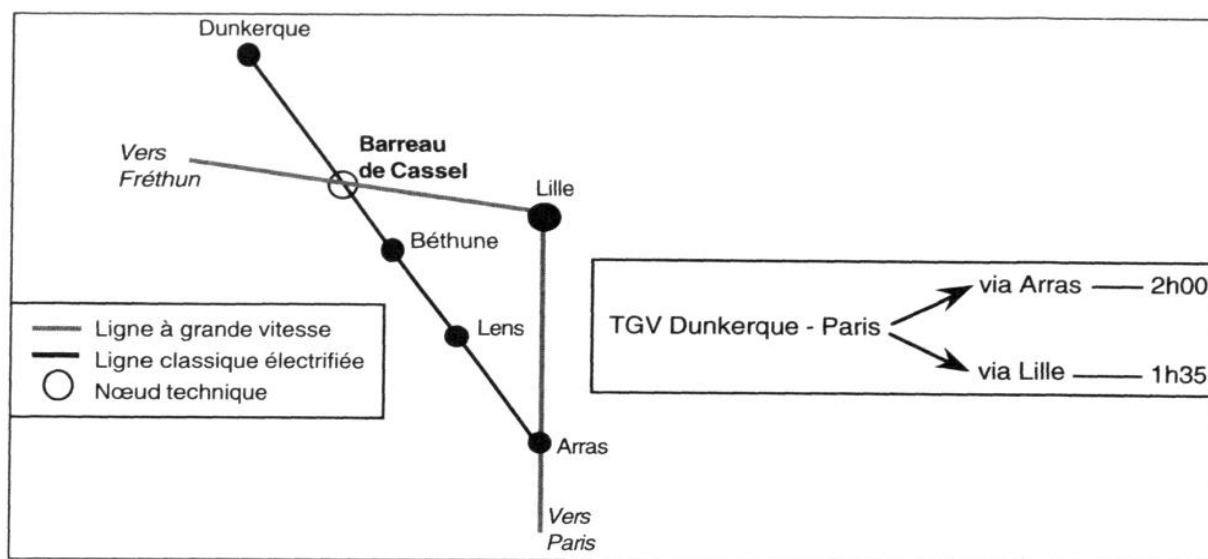


Fig. 6 – T.G.V. et desserte de Dunkerque.
High Speed Train between Dunkerque and Paris.

(réalisation du « barreau de Cassel » pour Dunkerque), mais ils le sont moins en regard des options défendues maintenant par le syndicat mixte du littoral et portées au « schéma régional multimodal des transports » qui revendiquent la réalisation d'une navette par fer entre les villes de Dunkerque, Calais et Boulogne. Au-delà de l'effet d'annonce, quelle clientèle pourrait utiliser un tel axe, alors que la possibilité d'avoir une activité ferroviaire multiservices par l'articulation des T.G.V. et des T.E.R. en gare de Fréthun a été écartée, et que l'expérience de « Métrodunes », menée dans les années 70, a prouvé l'insuffisance des seuls déplacements locaux ?

Que conclure de ces oppositions entre les configurations mises en œuvre par les systèmes routiers (identité territoriale) et ferrés (éclatement territorial) face à l'enjeu de l'émergence d'une entité littorale ? On formulera ici deux propositions, deux lectures du rapport entre transport et territoire :

— L'une concerne les modes de transport. Elle prend acte d'un affaiblissement du fer par rapport à la route¹. Ce qui est avéré pour les relations transmanche trouverait sa confirmation dans un contexte local. Dans ce cadre, le système ferroviaire ne serait plus un vecteur véritablement efficace pour développer une identité territoriale, si ce n'est pour certaines agglomérations majeures de l'espace français, dans une perspective de renforcement de la polarisation (à l'exemple de Lille).

— L'autre porte sur les incertitudes touchant à l'existence même d'un territoire littoral. L'éclatement des dessertes T.G.V. par rapport à cet espace montre que le réflexe identitaire demeure plus fort au niveau

1. Constat déjà dressé par J.F. Troin à propos de la desserte ferroviaire des littoraux dans *Rail et aménagement du territoire*. Aix-en-Provence, Edisud, 1994, 261 p.

des pôles pris isolément qu'au niveau de l'ensemble littoral. Par ailleurs, la réalisation de l'opération d'aménagement située sur la Z.A.C. d'Eurotunnel vient conforter cette idée.

2.4) *Les aménagements du terminal transmanche face à l'enjeu d'un territoire littoral*

Si l'opération Euralille trouve sa place dans un projet urbain global qui alimente le renforcement de l'image métropolitaine, la configuration territoriale de la Z.A.C. d'Eurotunnel illustre au contraire les difficultés à penser le littoral¹.

En situation géographique périphérique par rapport à la ville de Calais, la Z.A.C. du tunnel ne trouve pas sa place dans un projet d'aménagement urbain. Sa taille considérable : 700 ha (10 fois celle d'Euralille) qui s'explique par la place laissée au système de transports (plus de 500 ha), contribue à l'installer dans un statut d'extra-territorialité.

Des activités multiples sont initialement prévues sur les 200 ha de la Z.A.C. non consacrés au transport : à la « Cité de l'Europe » qui devait regrouper le centre d'information d'Eurotunnel, des activités commerciales, ludiques, culturelles et d'hébergement, était associé un technopôle.

Ce projet n'a pas été porté par les collectivités locales qui ont vu dans les aménagements proposés des concurrences directes faites à leur centre-ville. En réaction, Calais a tenté de soutenir des projets d'investissements localisés sur son propre territoire communal.

La spécificité juridique de la Z.A.C. du tunnel explique partiellement les réticences locales. En pleine période de décentralisation, cette procédure est initiée par l'État (caractère exemplaire) qui confie à Eurotunnel, concessionnaire privé, la mise en œuvre des aménagements. Face à la fragmentation institutionnelle du littoral, l'association des collectivités et la concertation souhaitée n'auront pas de réel écho. On mesure alors toute la distance avec le projet lillois : si le premier a trouvé les moyens d'enclencher une dynamique partenariale public/privé, le second a généré des blocages.

Le résultat du rejet de cette greffe trouve une traduction spatiale directe. Une fois les ambitions initiales revues à la baisse, Eurotunnel a conservé, outre la maîtrise des activités de transport, l'opération « Cité de l'Europe » (recentrée sur le secteur commercial et le centre d'information) et a fait transférer aux collectivités locales les 86 ha prévus pour le parc d'activités plus difficile à commercialiser. Aux

1. Plusieurs auteurs se sont intéressés à l'aménagement de cette Z.A.C. Citons : Marcou (G.), Vickerman (R.), Luchaire (Y.), *Le tunnel sous la Manche : entre États et marchés*. Lille, P.U.L., 1992, 447 p — Chaplain (C.), *Des territoires à l'épreuve du tunnel sous la Manche et du T.G.V. Nord : les acteurs et leurs pratiques*. Thèse de Doctorat en économie, Université de Lyon 2, 1994, 345 p — Barré (A.), article cité, 1991.

mécanismes intégratifs public/privé d'Euralille répond donc une division géographique de la Z.A.C. d'Eurotunnel en deux parties inégales, tant du point de vue de leur étendue que de leurs possibilités de développement.

Les configurations analysées à partir des systèmes de transport nous ont permis d'interroger l'identité territoriale du secteur littoral et de la métropole lilloise. Les résultats pointent à la fois l'importance des localisations retenues pour le T.G.V. dans le marquage territorial de l'ensemble lillois et les ambiguïtés qui s'attachent à l'existence d'un territoire littoral. Celui-ci trouve une cohésion grâce aux infrastructures autoroutières liées au tunnel, mais pas dans les liaisons ferroviaires, ni autour des aménagements réalisés dans le cadre de la Cité de l'Europe.

Si l'approche du territoire par ses éléments physiques est intéressante, elle ne saurait être suffisante. M. Le Berre¹ a d'ailleurs indiqué les limites de cette approche morphologique et incité à poursuivre l'analyse en direction du rôle des agents sociaux et des questions organisationnelles. C'est cette troisième dimension territoriale que nous voudrions explorer maintenant en centrant notre analyse sur un thème : celui du passage du T.G.V. dans Lille.

III. Territoires organisationnels : jeux et enjeux autour du passage du T.G.V. dans Lille

Problème d'identité et de matérialité, le territoire est également un problème d'organisation. Ne pas prendre en compte ce troisième volet reviendrait à « observer les effets de causes qui seraient passées sous silence »², mais aussi à accréditer l'idée d'une certaine immanence géographique suggérée par la proposition de « lois de l'espace ». Pour aborder le territoire organisationnel, les seuls outils de la géographie paraissent insuffisants et, en fonction du regard porté sur cet objet, il convient de faire appel aux productions d'autres disciplines. L'analyse des processus décisionnels activés autour des phénomènes de localisation du T.G.V., en permettant de passer des aspects morphologiques aux logiques organisationnelles du territoire, suscite un appel aux apports de l'analyse des politiques publiques.

Le choix du tracé du T.G.V. nous a déjà permis d'évoquer l'importance de la construction d'un « système d'actions local » favorable à la réalisation d'une ligne ferroviaire à grande vitesse faisant de Lille un nœud privilégié dans le schéma de desserte du T.G.V.-Nord européen. Comment ce système s'est-il constitué, quel a été son mode de

1. Le Berre (M.), article cité, 1992.

2. Le Berre (M.), article cité, 1992.

fonctionnement, quels enjeux ont pu l'animer ? Autant d'interrogations situées au cœur d'un processus permettant de comprendre les inflexions spatiales apportées à un grand projet national (voire international). Elles rejoignent l'approche identifiée par A. Mabileau¹ qui s'intéresse au glissement de la « *localisation* d'une politique nationale » vers « l'encadrement des politiques *territoriales* ». Dans ce cadre, nous proposons de traiter le territoire organisationnel à partir de la relation unissant l'évolution des compétences des collectivités à la reconnaissance d'une certaine autonomie locale². Le T.G.V. doit alors être compris comme un outil, un révélateur d'un mode de fonctionnement des acteurs locaux, générateur de projet territorial.

1) *Compétences régionales et autonomie territoriale*

1.1) *Quand le territoire légitime l'appropriation des compétences*

Au fil des analyses menées par les politistes, il apparaît que la répartition des compétences entre les collectivités territoriales mises en place par les lois de décentralisation est de plus en plus factice. La diversification du champ des interventions publiques, le développement des ressources humaines et financières des différentes collectivités, la recherche systématique de financements croisés, ont contribué à faire éclater les limites fixées par le législateur : S. Wachter l'a noté pour les politiques économiques³, P. Muller l'a évoqué à propos de la protection de l'environnement⁴, H. Hatzfeld a dressé un constat similaire en ce qui concerne le secteur de l'éducation⁵.

A partir de ces travaux, on voit émerger une approche qui consiste à s'interroger sur la place d'objets sectoriels comme initiateurs de pratiques transversales entre des institutions locales relevant de niveaux spatiaux distincts. Traditionnellement, le préfet jouait un rôle intégrateur dans l'articulation des échelles communales, départementales et régionales ; or, avec la décentralisation, l'un des enjeux majeurs devient la capacité des services des différentes collectivités à produire eux-mêmes les éléments d'un consensus opératoire, sans passer par la médiation des services de l'État.

Pour ce qui est du T.G.V. dans le Nord-Pas-de-Calais, le milieu local disposait, de ce point de vue, de plusieurs ressources : l'existence

1. Mabileau (A.), *Le système local en France*. Paris, Montchrestion, 1991, 159 p.

2. Rappelons que Cl. Raffestin a placé la notion d'autonomie au cœur de la compréhension des systèmes territoriaux (« Les mailles, nœuds et réseaux constituent un système territorial par lequel toute société régle ses rapports avec l'espace pour acquérir son autonomie » *Cahier du Groupe Réseaux* n° 7, 1987, p. 3-22).

3. Wachter (S.), « Institutions et enjeux pour l'aménagement du territoire ». In, *Entre l'Europe et la décentralisation : les institutions territoriales françaises*. Paris, D.A.T.A.R./Éd. de l'Aube, 1993, p. 19-30.

4. Muller (P.), « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français de politique publique ». *Revue Française de Science Politique*. Vol. 42, n° 2, 1992, p. 275-297.

5. Hatzfeld (H.), « La décentralisation du système éducatif : les régions à l'épreuve ». *Revue Politiques et Management public*, vol. 9, n° 4, déc. 1991.

d'un premier projet de réseau à grande vitesse dans les années 70 ayant donné lieu à de nombreuses études ; la constitution de réserves foncières dans le premier S.D.A.U. de l'agglomération lilloise approuvé en 1971 ; l'existence d'une technostructure régionale au sein de laquelle le service Transport bénéficie d'une forte légitimité auprès des élus, notamment en raison de la mise en place du premier Schéma Régional de Transports Collectifs qui a permis de redynamiser les services ferroviaires et de faire du Nord-Pas-de-Calais une « région phare » dans ce domaine ; la présence d'un élu, « figure de proue du système local »¹ en la personne de P. Mauroy, disposant d'un accès direct au pouvoir central et susceptible de rassembler au-delà des conceptions partisans.

1.2) De quelle autonomie locale parle-t-on ?

La mobilisation de ces ressources en vue de la constitution d'un « intérêt collectif » soutenu par les collectivités amène à poser le problème de la définition de la nature de l'autonomie de l'intervention locale.

L'ampleur du projet T.G.V. contribue à imprimer une temporalité d'ordre national, voire international et à contraindre l'agenda politique local qui doit s'y adapter. De plus, les études menées dans les années 70, qui ont servi de références pour les débats sur le tracé dans Lille, ont été réalisées par les services de l'État ou de la S.N.C.F. et l'un des atouts des collectivités est précisément que les réserves foncières contenues dans le S.D.A.U. de 1971 ont été approuvées par l'État lui-même. L'expertise technique n'est donc pas située du côté des collectivités locales à une exception près : la communauté urbaine, dont on soulignera la position délicate jusqu'en 1989, en raison des oppositions personnelles entre son président et le maire de Lille. Enfin, la forte pénétration de la S.N.C.F. au sein des services régionaux crée une situation originale qui rend a priori ambiguë l'idée même d'une expertise technique régionale. Dans ce contexte, on retiendra de l'autonomie la définition donnée par Y. Barel dans une perspective systémique : « On a affaire à de l'autonomie lorsque quelque chose ou quelqu'un dispose de la capacité de modifier, si peu que ce soit, les effets des perturbations ou des injonctions en provenance de son environnement. L'autonomie est une maîtrise partielle de l'univers où l'on est plongé... On peut être autonome et pourtant dominé et contraint par le milieu »².

L'autonomie comprise comme une possibilité de modification de l'environnement n'est pas un but en soi ; elle apparaît directement liée à la capacité des acteurs à produire du sens, c'est-à-dire, à articuler le sectoriel au territorial. Mais le territorial n'est pas une donnée univoque et si l'on s'en tient à sa dimension spatiale, il peut recouvrir différentes

1. Expression employée par A. Mabileau, *op. cit.*, 1991.

2. Barel (Y.), *La société du vide*. Paris, Seuil, 1984, 271 p.

échelles : la ville de Lille, l'agglomération lilloise et la Région. Pour chacune, le passage du T.G.V. dans Lille n'a pas la même signification et il importe de saisir les conditions d'adhésion à un projet commun, réunissant des intérêts divergents.

2) Système d'actions local et position des infrastructures T.G.V. dans Lille

2.1) Le T.G.V. à Lille : d'une première lecture politique à l'enjeu de l'expertise technico-administrative locale

Pour éclairer les enjeux du territoire organisationnel on peut d'abord se demander si, à l'origine, la localisation centrale d'une gare T.G.V. était un projet initié, partagé ou soutenu par les décideurs politiques du Nord-Pas-de-Calais les plus directement concernés.

En fait, lors de la remontée du projet T.G.V. sur les agendas locaux, les élus étaient loin d'être unanimement convaincus de l'intérêt d'une desserte au cœur de Lille pour les relations internationales, alors que cette ville disposerait de T.G.V. pour Paris en nombre significatif et pouvait envisager un branchement sur l'international à partir d'un site périphérique. Dans un premier temps, les responsables politiques y ont même vu plus d'inconvénients que d'avantages. Le maire de Lille sortait de l'épreuve de la construction du V.A.L. dans Lille et imaginait les difficultés à gérer politiquement les perturbations engendrées par un nouveau gros chantier. Le président de la communauté urbaine était lui favorable au passage du T.G.V. dans Lille, mais allait refuser toute négociation sur une participation financière des collectivités et s'opposer au projet lillois de centre d'affaires sur le site prévu pour la nouvelle gare ; le président de la Commission Transport de la Région (élu du Pas-de-Calais), voyait dans cette affaire une source de déséquilibre régional en puissance ; un « *nouveau cadeau pour Lille* » qu'il n'était pas prêt à faire financer au titre d'une contribution régionale.

Face à ces réticences, émerge l'enjeu de la légitimation d'une expertise technico-administrative locale, susceptible de promouvoir et de faire accepter une autre image du passage du T.G.V. au cœur de Lille en l'intégrant dans une perspective d'aménagement local. La destination de cette quête de légitimité est double :

— Revendication interne : en direction des élus dans un contexte de grande confiance entre politiques et techniciens.

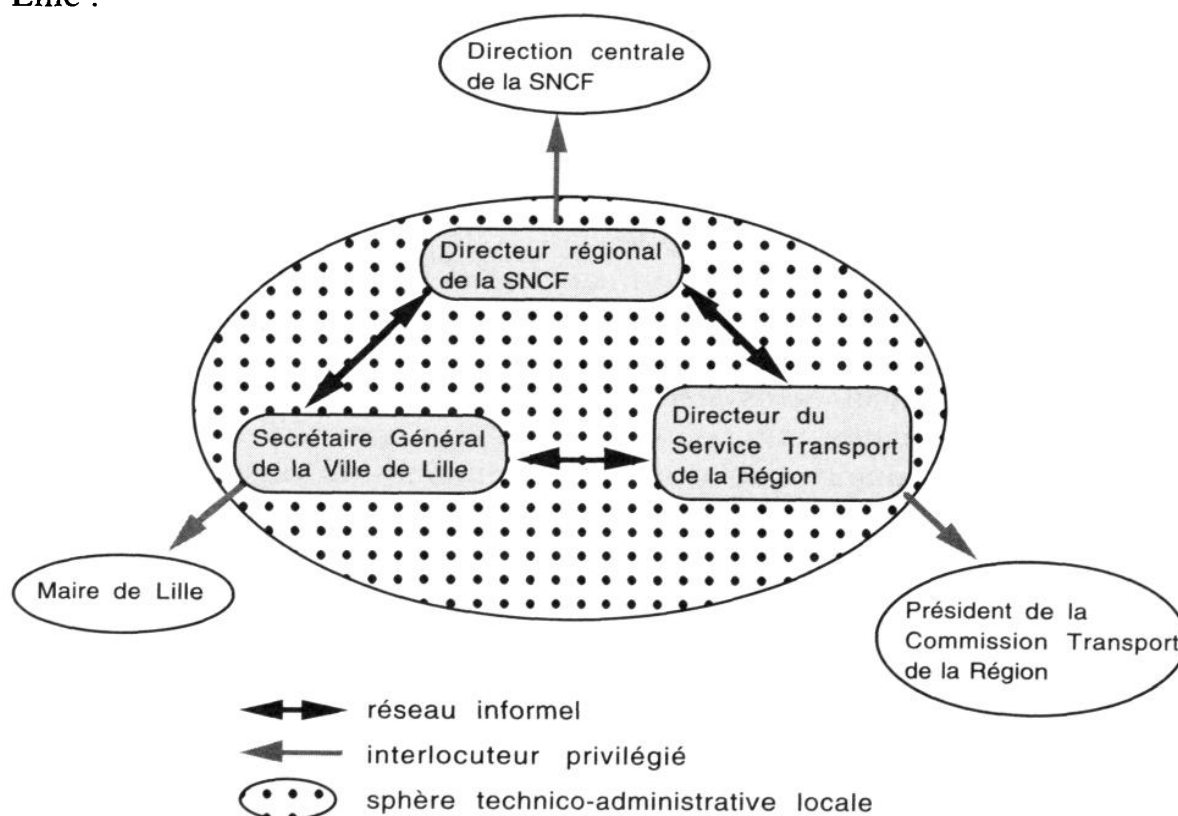
— Revendication externe : en direction de l'affirmation d'une certaine marge d'autonomie face aux services de l'État dans une période de mise en œuvre de la décentralisation.

Dans ce contexte, saisir le territoire organisationnel, celui qui va supporter le projet de localisation, revient à s'interroger sur le processus qui a permis de transformer le réflexe initial de rejet, développé par

les élus, en un mécanisme d'adhésion, de soutien et d'appropriation de l'idée de réalisation d'une nouvelle gare centrale.

L'affirmation d'une expertise technico-administrative locale, que nous situons au cœur de la dynamique du projet territorial, nous amène alors à questionner ses ressources en termes d'effectifs, de positionnement stratégique et de mode de fonctionnement. Sans avoir des différentes séquences proposées pour l'analyse des politiques publiques une vision statique¹, nous dirons que les conditions de formulation d'un problème de localisation d'infrastructure guident ici notre propos. Le cadre méthodologique des *policy communities* anglo-saxonnes, qui met en scène un réseau d'acteurs relativement peu étoffé, polarisé et stable dans le temps apparaissant adéquat à l'objet étudié.

L'élément clé de l'expertise locale réside en effet dans l'activation d'un réseau inter-personnel centré sur quelques personnages : à la ville de Lille, un Secrétaire Général Adjoint ; à la Région Nord-Pas-de-Calais, les Directeurs des Transports successifs ; à la S.N.C.F., le Directeur Régional. Entretenant entre eux des relations informelles, chacun dans sa sphère d'influence a cherché à faire partager à ses interlocuteurs privilégiés un projet de desserte incluant la pénétration du T.G.V. dans Lille :



1. Dans l'analyse des politiques publiques, une grille de lecture en cinq séquences a été formalisée dans les années 70 par les travaux de l'américain C.O. Jones. Cette approche, ultérieurement reprise par de nombreux chercheurs français, a été critiquée pour sa rigidité (cf. Muller (P.), *Les politiques publiques*. P.U.F., 2^e éd. 1994 — Monnier (E.), *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*. Economica, 1992).

Au-delà de l'architecture générale du système d'actions, il faut s'interroger sur son mode de fonctionnement, c'est-à-dire sur les relations entre les trois principaux protagonistes identifiés et leur environnement.

2.2) *Processus de territorialisation du T.G.V. et système d'actions local*

2.2.1) *Le rôle du Directeur Régional de la S.N.C.F. et la position des services centraux*

Le tracé d'un T.G.V. passant par la Plaine des Flandres, mais contournant Lille par l'ouest, option choisie par la direction de la ligne nouvelle de la S.N.C.F., ne semblait pas être, pour le Directeur régional de l'entreprise, la solution optimale. Sa position délicate, à la charnière de l'entreprise à laquelle il est rattaché et du territoire auquel il est affecté, l'amène cependant à défendre la solution du passage dans Lille auprès de la S.N.C.F.

Son argumentaire s'appuie, sur l'intérêt de la localisation d'une gare centrale en terme d'aménagement, mais surtout, sur une critique interne des modèles d'évaluations de la S.N.C.F., peu aptes à tenir compte de contraintes locales qui peuvent s'avérer coûteuses tant sur le plan financier que sur la gestion temporelle du projet. En particulier, les modèles de la S.N.C.F. ignorent, d'une part, les effets de la fragmentation communale et d'autre part, s'appuient sur des données cartographiées dont l'échelle entraîne une confusion entre secteurs d'habitats diffus (mais relativement denses) et rase campagne.

Cependant, au sein d'une entreprise très respectueuse des structures hiérarchiques, le pouvoir décisionnel d'un Directeur Régional reste marginal dans ce domaine. Plus important est certainement l'appui technique qu'il est en mesure d'apporter aux services des collectivités territoriales dans leur volonté d'attirer l'attention de la sphère politique régionale sur l'intérêt du passage dans Lille.

Sur la question du tracé, la position des services centraux de la S.N.C.F. a évolué, faisant progressivement de l'option « *contournement ouest de Lille* » qu'elle défendait une référence, et non plus une donnée intangible. Peu important finalement les approximations qui ont servi à chiffrer sa définition, ce tracé est devenu le pivot autour duquel s'est élaboré un discours de l'entreprise fondé sur deux points :

— Les estimations de la S.N.C.F. font ressortir que le passage du T.G.V. dans le centre de Lille occasionne des coûts plus élevés que les gains que l'entreprise peut en attendre.

— Si les autorités publiques sont demandeuses d'un autre tracé (« *Plaine des Flandres avec passage dans Lille* »), la S.N.C.F. accepte le principe d'une négociation financière qui lui compenserait son manque à gagner.

Autrement dit, traduit sur le registre des valeurs, cette position affirme la primauté des lois du marché pour la S.N.C.F. et affiche son

intérêt commercial. Parallèlement, si des objectifs d'aménagement du territoire sont mis en avant, il revient à la collectivité publique d'en assumer la charge financière et non à l'entreprise.

Ce qui importe ici, c'est que les conditions pour bâtir un dialogue aient pu être réunies. En faisant de la version qu'elle défendait une base de négociation et non un point d'aboutissement, la S.N.C.F. a permis au processus de décision d'avancer en déplaçant le problème : le centre du débat n'était plus le tracé, mais le montant de la compensation à verser et la répartition financière à adopter.

Pour comprendre cette évolution, il convient de revenir sur l'action des autres partenaires du réseau informel identifié.

2.2.2) Lille : une gestion fortement personnalisée du dossier T.G.V.

Sur le volet organisationnel du territoire, on retiendra la forte flexibilité du système lillois : personnalisation du dossier défendu par un proche collaborateur de P. Mauroy, valorisation de réseaux interpersonnels et inclusion de la dimension transport dans un projet urbain opérationnel, en sont la clé de voûte.

Initialement sensible à l'idée d'une gare T.G.V. périphérique pour les liaisons internationales, P. Mauroy a été rapidement convaincu de l'intérêt d'une gare centrale à Lille. La faiblesse des interventions traumatisantes à réaliser sur le milieu urbain (réserves foncières), l'opportunité de faire resurgir un projet de centre d'affaires qui fait défaut à la ville, mais aussi l'atout de cette opération pour la relance de la planification à l'échelle de l'agglomération, ont joué en faveur de l'appropriation politique du projet transport.

Sur ce dossier, la connivence entre le maire et le secrétaire général-adjoint chargé du dossier a été complète. Ce dernier opère comme un véritable « *missi dominici* ». On peut en donner plusieurs illustrations : il a directement participé au montage de l'association « *T.G.V.-gare de Lille* » dont il a assuré le secrétariat ; lors de l'audition réalisée pour la Commission Rudeau, il a représenté la ville de Lille ; surtout, il a occupé une position centrale dans la négociation avec la S.N.C.F. sur le chiffrage des surcoûts occasionnés par le passage dans Lille.

Dans cet épisode, la compétence du Secrétaire Général Adjoint n'est pas d'ordre technique, ni financière, mais organisationnelle. Son savoir-faire a consisté à mobiliser les capacités d'expertises disponibles, non pas sur un registre formel, mais plutôt en activant un réseau de connaissances, élargi au delà des principaux acteurs du processus décisionnel (notamment en direction du Directeur Général des Services Techniques de la Communauté Urbaine¹ et, pour les aspects financiers,

1. Sa contribution sera d'abord plus personnelle qu'institutionnelle compte tenu de l'opposition du président de la C.U.D.L. au projet lillois. L'accès de P. Mauroy à la présidence communautaire en 1989 a permis de régler cette question et de donner une meilleure visibilité du rôle de cette institution d'agglomération. Il sera surtout opérationnel : insertion phonique du T.G.V. et participation à la construction d'Euralille.

d'un conseiller de P. Mauroy à Matignon chargé à Lille de définir les prémices d'Euralille).

2.2.3) *Le passage du T.G.V. dans Lille : enjeu régional*

Au niveau régional, la compétence « aménagement du territoire » délivrée par les lois de décentralisation fait de cet échelon une entité susceptible de se saisir de l'arrivée du T.G.V. Son service « transport et infrastructures », fort de son expérience en matière de T.E.R., a totalement investi ce dossier et la question du passage dans Lille a constitué l'un des points forts de l'engagement régional, y compris sur le plan financier.

La construction de cette implication régionale en faveur du passage du T.G.V. au cœur de Lille éclaire le fonctionnement du couple élus/techniciens : à une première phase d'acculturation, recherchée par des élus et pratiquée avec les techniciens régionaux à travers une expression abstraite de l'expertise utilisant le plan comme support (graphiques mettant en scène les enjeux du T.G.V. en termes de connexions possibles et de gains de temps pour les villes du Nord-Pas-de-Calais), a succédé une seconde forme d'expression, plus concrète, organisée sur le registre de « l'expérience vécue » (voyage en T.G.V. à Lyon Part-Dieu avec arrêt intermédiaire à Macon¹. Cette dernière a conforté la représentation technicienne en créant les conditions de son partage avec la sphère politique locale dans sa totalité (unanimité du vote régional), alors que les élus étaient initialement plutôt défavorables au projet du passage dans Lille, option dans laquelle l'assemblée régionale voyait surtout un projet porteur de déséquilibre territorial dans un rapport centre (agglomération lilloise)/périphérie (région).

L'adhésion politique de l'institution régionale au passage du T.G.V. dans Lille pourrait donc sembler paradoxale, si elle n'était pas référée à une autre échelle d'analyse, considérant un projet d'organisation globale des dessertes T.G.V. sur l'ensemble du territoire du Nord-Pas-de-Calais². De ce point de vue, la formalisation de la convention-cadre portant sur le T.G.V. dans le Nord-Pas-de-Calais est révélatrice : elle présente dans un document unique les mesures retenues à la fois pour la traversée de Lille et pour le raccordement du T.G.V. au réseau régional (électrifications de Calais/Boulogne, de Cambrai/Douai, et de Lille/Baisieux, barreau de Cassel, branchement nord d'Arras). Elle

1. A ce propos, P. Mauroy a écrit : « J'ai aussi gardé le souvenir très vif d'une froide matinée de décembre où le T.G.V. Sud-Est nous a déposé en pleine nature, à 15 km de Macon. J'ai tout de suite pensé qu'il était impossible de faire arrêter le T.G.V.-Nord dans une pâture. Tout le monde s'est amusé de ma formule, peut-être excessive je l'avoue maintenant : " Pas question de faire descendre les voyageurs dans la Pampa !" ». (*Parole de Lillois*. Paris, Lieu commun, 1994, 250 p.)

2. Menerault (Ph.), « T.G.V. et transports ferrés régionaux dans le Nord-Pas-de-Calais : analyse spatiale d'une politique publique locale ». *Annales des Pays-Bas Français/De Franse Nederlanden*, vol. XXI, 1996, p. 45-73.

signifie ainsi l'affichage d'un traitement d'ensemble des opérations qui permet d'intégrer, sur le plan politique, deux fonctions de l'élu¹ : action moderniste² (échelle urbaine)/intervention régulatrice sur le territoire (échelle régionale) dont le couplage contribue à idéaliser la représentation du T.G.V. dans le Nord-Pas-de-Calais.

Cette dimension organisationnelle du territoire, analysée sous l'angle de l'articulation entre compétences et autonomie locale, contribue à clarifier les choix de localisations opérés. A côté de l'implication personnelle du Directeur Régional de la S.N.C.F., de la flexibilité du « gouvernement municipal » lillois et de l'empreinte de la technostructure régionale, l'autre versant caractéristique du système d'actions étudié est la saturation de la sphère publique par le politique. Les représentants élus ont totalement investi le dossier T.G.V., que ce soit à l'échelle urbaine ou régionale, et laissé une place très réduite à des dispositifs dits de « participation citoyenne », si l'on compare avec le processus engagé dans le cas du T.G.V.-Méditerranée³. En se faisant force de proposition autour d'un projet collectif régional, en territorialisant ainsi l'infrastructure, le milieu technico-politique local a su créer des conditions d'adhésion de la population, propres à désamorcer des conflits potentiels avec la S.N.C.F. et les pouvoirs nationaux.

Conclusion

A l'issue de cette présentation sur le T.G.V. et le tunnel dans le Nord-Pas-de-Calais, et plus particulièrement sur son littoral et dans la métropole lilloise, nous ne reprendrons pas les résultats de terrain, mais nous voudrions insister, d'un point de vue méthodologique, sur l'intérêt d'une approche fondée sur la notion de territoire. Par sa polysémie, elle incite à une démarche pluridisciplinaire, par sa multidimensionnalité, elle appelle des lectures diversifiées (existentielle, morphologique, organisationnelle) qui contribuent à donner toute leur importance aux phénomènes géographiques dans le choix des options développées dans le cadre de politiques publiques locales, mais amène aussi à nuancer l'idée de « lois de l'espace » défendue par R. Brunet⁴.

1. Cf. Faure (A.), « Les élus locaux à l'épreuve de la décentralisation ». *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 44, n° 3, juin 1994, p. 462-479.

2. Comme l'écrit A. Mabileau : « Ce sont les municipalités qui ont été essentiellement porteuses de la nouvelle image et de ses réalités. Le maire s'est fait entrepreneur de toute une panoplie de politiques urbaines allant du territorial au sectoriel » (*Le système local en France*. Paris, Montchrestien, 1991, 159 p.).

3. Fourniau (J.M.), Donzel (A.), Lolive (J.), *Les contestations du T.G.V.-Méditerranée : mise en perspective historique et analyse des conflits en Régions Rhône-Alpes, Provence Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon*. Rapport d'étape D.T.T./D.R.A.S.T., juillet 1994, 116 p.

4. « Les modèles d'actions sont limités, et les individus comme les groupes agissent en les suivant. L'espace, par sa structure même, impose ses règles en assurant le succès, l'échec et les effets en retour des actions qui le modifient » Brunet (R.), *Géographie universelle*, t. 1 — *Mondes nouveaux*. Paris/Montpellier, Hachette/ R.E.C.L.U.S., 1990, 551 p.

On observera simplement que dans un territoire donné, il existe un capital spatial qui présente de multiples opportunités dans lesquelles les systèmes d'actions mis en œuvre vont puiser des ressources. Une bonne connaissance des éléments de ce capital et de ses potentialités peut aider à la prise de décision.

INRETS-TRACES
Centre de Lille-Villeneuve d'Ascq
20, rue Élisée Reclus, 59650 Villeneuve d'Ascq